

Espace métropolitain et initiatives culturelles municipales : inscriptions territoriales et disparités spatiales

Mariette SIBERTIN-BLANC*

Introduction : les lieux culturels dans l'espace métropolitain toulousain

Cette réflexion s'inscrit dans un travail dont l'objet est de participer à une meilleure compréhension des recompositions urbaines des espaces métropolitains¹. Nous faisons l'hypothèse que l'analyse de l'intervention culturelle des municipalités gouvernant les communes de ces espaces permet non seulement de mieux comprendre les enjeux et les mutations affectant ces territoires et leur structuration, mais aussi de s'interroger sur la place prise par le secteur culturel dans l'action municipale.

Avant de présenter l'espace métropolitain toulousain sur lequel se concentre l'analyse, il convient de préciser quelques spécificités caractérisant ce secteur d'intervention des acteurs publics. D'abord, les collectivités locales n'ont pas obligation d'intervenir dans le secteur culturel. Même si les communes constituent les premières collectivités à financer la vie culturelle française, les lois de décentralisation sont restées très floues dans la répartition des compétences culturelles, laissant la part belle à l'État en matière normative.

Une autre particularité de la culture provient de la multitude de définitions dont elle fait l'objet². Ces différences de définition n'aide pas à quantifier l'action publique culturelle et les études recensant les diverses manifestations ou équipements culturels s'arrêtent aux initiatives reconnues et labellisées par le ministère. Dans la mesure où ce qui nous intéresse est de savoir quel rôle est donné à la culture, et quelles en sont les conséquences, il est laissé dans cette recherche le soin aux interlocuteurs de déterminer les actions relevant selon eux du secteur culturel. C'est ce que nous avons fait à la fois dans notre étude quantitative, et au cours des différents entretiens menés. L'espace métropolitain toulousain a fait l'objet d'un travail de terrain approfondi³, dont certaines des conclusions seront présentées ici. Constitué de 207 communes autour de la ville-centre, cet espace présente une grande diversité de situations et permet de prendre en considération les réalités de fonctionnement et de croissance urbaine de l'espace métropolitain toulousain⁴.

* Ce texte est paru dans *Les papiers du Cieu* (2000), rendant compte d'un séminaire « Politiques publiques et territoires », coordonné par Ph. Estèbe, CIEU (Université de Toulouse le Mirail)

¹ Nous préférons cette expression *espace métropolitain* à celui de « *métropole* », même si l'objet ainsi qualifié est relativement identique. En effet, la notion de *métropole* de F. ASCHER est fortement associée à un seul auteur, et la choisir reviendrait à adopter l'ensemble des positions d'une réflexion personnelle, aux dépens d'un ensemble de recherches dont certaines orientations et résultats ne peuvent être négligés.

Par *espace métropolitain*, nous désignons ainsi l'espace touché par l'étalement urbain -processus affectant les métropoles régionales : sont donc pris en compte les communes formant communément les grandes agglomérations, et un espace plus large, constitué de communes encore peu urbaines mais concernées par ce processus.

² De la culture synonyme de mœurs, à la culture désignant les Beaux-arts... ce que privilégiait A. Malraux, premier ministre français de la culture en 1959. J. Lang a élargi l'acception du terme, et par là même la légitimité de l'intervention du ministère... ce qui a valu de sévères critiques sur cette l'intervention de l'État et, depuis toujours, une grande suspicion envers les élus locaux (accusés d'avoir des politiques de notables, de clientélisme). Notamment à ce sujet :

M. FUMAROLI, *L'État culturel*, Édition de Fallois, Paris, 1991, 309 p. P. POIRRIER, *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Bibliest, Dijon, 1996, 129 p.72

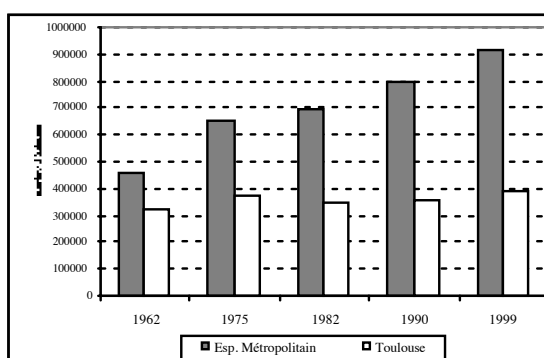
³ Ces enquêtes ont été conduites dans le cadre d'une thèse :

M. SIBERTIN-BLANC, *Les initiatives culturelles municipales dans la métropole toulousaine*, CIEU-GRESOC, UTM

⁴ Les 208 communes composant l'espace métropolitain étudié correspondent au périmètre du dossier de voirie d'agglomération : il permet de prendre en compte l'essentiel des communes touchées par la croissance urbaine, sans avoir un nombre de communes qui rend difficile une étude cas par cas si l'aire urbaine avait été choisie (plus de 340 communes).

En 1999, un questionnaire envoyé à l'ensemble des mairies a permis d'établir un recensement des lieux culturels présents dans les 208 communes de cet espace. Ces lieux culturels sont la matérialisation de l'intervention culturelle municipale sur le territoire communal. Cette matérialisation, pérenne ou temporaire, prend forme dans une infrastructure, ou se concrétise dans une manifestation ponctuelle. Le diagnostic issu de ce recensement conclut à une grande disparité de la répartition des lieux culturels au sein de l'espace métropolitain toulousain, associée à une certaine standardisation des types d'intervention (avec notamment plus de 80 % des communes ayant une salle polyvalente, plus de 50 % ayant une bibliothèque, et la même proportion ayant une école ou des ateliers d'enseignement artistique). Par ailleurs, alors que certaines n'ont aucun lieu, ou une seule salle polyvalente, d'autres comptent plus de 10 lieux culturels, proposant une offre multiple et diversifiée. Parallèlement, à la diversité de la répartition des ressources culturelles d'une commune à l'autre, s'ajoute la diversité des initiateurs de la vie culturelle locale : le degré d'implication des municipalités diffère alors, notamment par la place laissée aux acteurs associatifs.

L'évolution démographique de l'espace métropolitain toulousain (de 1962 à 1999)



Source : recensements de la population, INSEE

Taille des communes de l'espace métropolitain (population 1999)

Taille des communes	Nombre de communes
inférieur à 500 hab.	54
de 500 à 1 000 hab.	43
de 1 000 à 2 000 hab.	41
de 2 000 à 5 000 hab.	39
de 5 000 à 10 000 hab.	19
de 10 000 à 15 000 hab.	7
de 15 000 à 30 000 hab.	4
390 350 hab. (Toulouse)	1
Total	208

Source : recensement de la population 1999

Le constat de grande disparité de la répartition des lieux dans l'espace métropolitain, associé au fait que la culture n'est pas une compétence obligatoire pour les communes, conduit à s'interroger sur les facteurs expliquant ces différences d'intervention

De nombreuses études ont montré, essentiellement pour les communes rurales et les grandes villes, que l'intervention culturelle municipale se fait selon des dispositions, des situations et des stratégies territorialisées. Ainsi, pour les grandes villes, la culture se trouve au service de la communication de l'image urbaine ; pour des territoires en crise (industrielle ou désertification rurale) la culture est mobilisée pour le développement local et l'identité communale ; dans les quartiers en difficulté, la culture est utilisée pour renforcer la cohésion sociale...

Qu'en est-il concernant les communes composant l'espace métropolitain toulousain ? Un certain paradoxe semble s'imposer entre la liberté d'action laissée aux municipalités, et la standardisation des types d'intervention. Cette standardisation des types de lieux culturels dans l'espace étudié interroge en effet sur l'aptitude des municipalités des communes périurbanisées⁵ à mobiliser la culture comme secteur de valorisation territoriale.

Est-ce que les municipalités des communes composant l'espace métropolitain ont également d'autres objectifs que de répondre à des enjeux culturels quand elles interviennent dans ce

⁵ L'étalement urbain concourt à la multiplication des communes passant du statut de rurales à celui de banlieue ou de périurbaines. Ces communes sont qualifiées ici de périurbanisées, désignant ainsi l'ensemble des communes ayant fait l'objet, à un moment donné, d'une croissance démographique résultant de l'étalement urbain. La notion de communes périurbanisées désigne ainsi à la fois les communes de banlieues, les communes périurbaines, ou encore les communes périphériques, sans en donner *a priori* de dépendance vis-à-vis de la ville-centre.

secteur ? Des critères structurels sont-ils seuls à l'origine de la vitalité de la vie culturelle et des interventions municipales ? Ou des motivations correspondant davantage à des stratégies territoriales expliquent-elles mieux le choix des municipalités ? Si tel est le cas, l'objectif est d'explicitier ces motivations pour éclairer le positionnement des communes face aux mutations provoquées par l'étalement urbain, à la fois dans ces communes, et dans l'espace métropolitain.

Aussi deux hypothèses d'explication des disparités observées vont-elles sous-tendre ce qui suit :

* La première est que la disparité de répartition des lieux culturels dans l'espace métropolitain s'explique par des critères structurels, associant alors le fonctionnement de la culture à des politiques sectorielles classiques. C'est ce que laisse supposer en effet la variable « éloignement du centre » mise en avant dans l'étude du Département Etudes et Prospectives du ministère de la culture, qui établit une tendance générale pour les « communes périphériques »⁶. Si tel est le cas, la disparité de la répartition des lieux culturels s'explique par la diversité des profils communaux présents dans l'espace métropolitain, et elle est peu dépendante des stratégies d'acteurs locaux.

* La seconde hypothèse pouvant expliquer cette disparité serait que l'intensité de la vie culturelle des communes dépend de stratégies propres à chaque territoire, à des contextes territoriaux spécifiques qui ne sont pas directement inhérents au secteur culturel. Ce qui rejoindrait dans une certaine mesure les observations effectuées sur les grandes villes ou les espaces ruraux en crise. En étudiant les motivations de l'intervention des municipalités dans le secteur culturel, il s'agit alors de mettre en exergue quelles sont les stratégies des gouvernements municipaux dans la gestion de communes en mutation, et d'établir les motivations sous-tendant l'intervention culturelle municipale.

1. Inscription territoriale des initiatives culturelles municipales: quelles origines structurelles aux disparités de l'offre culturelle ?

Dans un premier temps, il s'agit de prendre en considération différents critères structurels afin d'identifier leur corrélation avec la vitalité de la vie culturelle des communes -vitalité établie à partir du nombre et types de lieux culturels⁷. L'objectif est ici de répondre à l'interrogation suivante : les disparités relatives à l'implication municipale dans le secteur culturel peuvent-elles s'expliquer par le profil structurel des communes composant l'espace métropolitain toulousain ?

1.1. Nombre d'habitants, évolution démographique

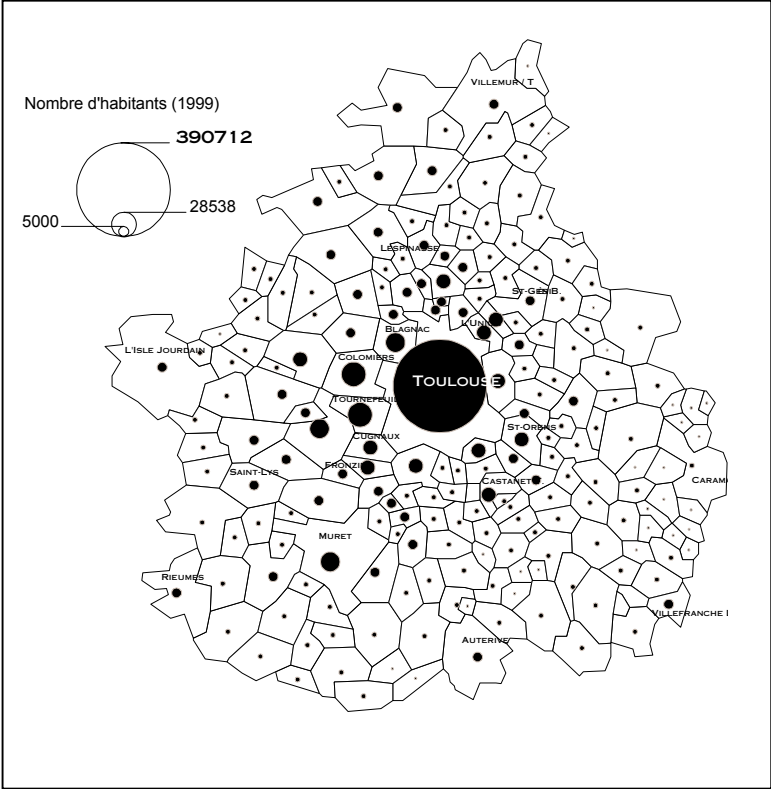
Nombre d'habitants en 1999

La mise en relation entre le nombre de lieux culturels recensés par le questionnaire en 1999 et le nombre d'habitants à la même date a établi un lien de corrélation entre ces deux variables : les communes n'ayant pas ou peu de lieux culturels sont essentiellement de petite taille. Inversement, les communes dotées de nombreux lieux correspondent majoritairement aux villes (relativement) importantes de l'espace métropolitain.

⁶ DEP, Les dépenses culturelles des communes en 1993, *Développement culturel*, n°109, 1994, 6 p.

⁷ Comme toute tentative de quantifier l'offre culturelle, celle qui s'attache à comptabiliser les lieux culturels à partir du questionnaire envoyé au maire de chaque commune en 1999 est plus indicative que définitivement juste : les lieux culturels sont en effet comptés globalement : les pondérations permettant d'indiquer le dynamisme de ce lieu dans la vie culturelle communale restent minimes. Ainsi, un espace d'expositions temporaires sera comptabilisé comme un seul lieu, à l'instar d'une médiathèque. Une différenciation est par contre établie entre d'un côté les communes dont les lieux découlent majoritairement d'initiatives municipales, et de l'autre des communes dont les lieux découlent d'abord de dynamiques associatives, aidées par les subventions publiques.

Carte 1 : Population communale dans l'espace métropolitain toulousain (1999)



Carte 2 : Nombre de lieux culturels par commune dans l'espace métropolitain toulousain (1999)



halshs-00540434, version 1 - 26 Nov 2010

Toutefois, malgré cette tendance générale, de nombreuses communes peuvent apparaître comme des exceptions, venant atténuer cette corrélation nombre d'habitants en 1999 / lieux culturels : ces multiples exceptions sont donc considérées comme telles soit parce que les communes sont plus petites que la taille démographique de l'essentielle des communes ayant le même nombre de lieux culturels, soit à l'inverse parce qu'elles sont plus grandes.

Nombre d'habitants en 1975

La prise en compte de la taille des communes en 1975 apporte d'autres informations, plutôt inattendues. En effet, une corrélation certaine apparaît entre le nombre de lieux présents en 1999 et la population en 1975. La corrélation est d'ailleurs plus importante aussi qu'avec la population de 1982 et 1999. Ainsi, dès ces années de recensement, les plus grandes communes sont celles qui concentrent le plus de lieux culturels en 1999, et inversement, les communes peu dotées en lieux culturels sont les petites, voire très petites communes de 1975.

Aussi la dynamique culturelle est-elle, semble-t-il, déterminée par le nombre d'habitants présents dans les communes dès les années soixante-dix : les communes dotées de peu de lieux sont bien sûr petites dès les années soixante-dix, et surtout, à l'inverse, une majorité de communes de plus de 6 lieux constituent les plus grandes entités dès 1975.

Outre le lien essentiel entre les ressources culturelles et la taille des communes, il convient d'insister sur ce résultat selon lequel la répartition des lieux culturels dans l'espace métropolitain de la fin des années quatre-vingt-dix est déterminée par la répartition de la population des années soixante / soixante-dix. Sachant par ailleurs que la majorité des lieux ont été créés à partir des années quatre-vingts, cette conclusion traduit la nécessité d'un temps d'apprentissage du « vivre ensemble » pour que la dynamique culturelle s'impose, et d'un temps relativement long (plus de vingt ans) pour que la culture soit considérée comme un secteur relevant de l'action collective - des élus ou des acteurs associatifs.

Évolution de la population entre 1962 et 1982

Dans la mesure où les communes de l'espace métropolitain n'ont pas connu l'étalement urbain avant les années soixante, le recensement de 1962 est considéré comme la date du début de l'évolution urbaine des communes étudiées. En comparant les types d'évolution des communes, il apparaît nettement que les communes les mieux dotées en 1999 sont celles qui ont connu majoritairement une forte croissance urbaine entre 1962 et 1982.

À l'inverse, les communes n'ayant pas de lieu, ou une seule salle polyvalente, ont enregistré majoritairement au cours de cette période une faible croissance, voire une régression démographique (plus de 40 % des communes n'ayant pas de lieu culturel ont vu leur nombre d'habitants diminuer entre ces deux dates). Ceci contraste avec les communes les mieux dotées, parmi lesquelles aucune n'a enregistré d'évolution négative. Les plus faibles évolutions sont Villemur-sur-Tarn (entre 0 et 10 %) et Villefranche-de-Lauragais (entre 20 et 30 %) : ces deux communes sont des chefs-lieux de cantons plutôt ruraux, éloignés de la ville-centre, et à l'origine peu peuplés. Alors que dans des communes plus proches de Toulouse, certaines municipalités ont laissé aux associations le soin de prendre en charge la culture suite à un fort développement démographique, il est intéressant de noter que ces deux communes ont pour leur part souhaité accompagner la croissance par des actions municipales -et assurer par ce biais leur rôle de bourg semi-rural. Également à quarante kilomètres de la ville-centre, Rieumes et L'Isle-Jourdain, qui ont plus de 10 lieux culturels chacune, présentent en outre une situation similaire.

En définitive, une corrélation existe, malgré de nombreuses exceptions, selon laquelle plus les communes ont connu une croissance forte entre 1962 et 1982, plus elles sont dotées de lieux culturels en 1999.

Évolution de la population entre 1982 et 1999

Entre 1982 et 1999, les évolutions sont plus ramassées que lors de la période intercensitaire

précédente : moins de communes ont connu une évolution de plus de 80 %, et seules 5 communes sur les 207 étudiées ont continué à enregistrer des évolutions négatives. Concernant la répartition des communes en fonction de leur nombre de lieux et de leur évolution, les tendances diffèrent de celles observées lors de la période précédente : en effet, les communes les mieux dotées en lieux culturels enregistrent des croissances plus faibles, et sont plus nombreuses à connaître des évolutions inférieures à 30 %.

Par contre, entre 1982 et 1999, les communes ayant peu ou pas de lieux culturels enregistrent des évolutions nettement supérieures à la période précédente (plus de 30 %), alors que la tendance générale est à une croissance démographique moins forte. Ainsi, aucune corrélation entre le nombre de lieux culturels présents en 1999 et l'évolution démographique de ces vingt dernières années n'est observée.

Une conclusion essentielle de cette analyse a trait aux temporalités des politiques culturelles dans leur rapport avec l'urbanisation. L'évolution de la population entre 1962 et 1982 a eu davantage d'impacts sur la répartition des ressources culturelles dans l'espace métropolitain en 1999 que l'évolution entre 1982 et 1999. Cette observation rejoint la constatation d'une corrélation plus homogène des lieux culturels avec la population de 1975 qu'avec celle de 1999. Plusieurs questions se posent alors, suggérant des conclusions relatives à l'organisation territoriale de l'espace métropolitain.

Le constat d'un décalage semble s'imposer entre le début de l'urbanisation des communes, et l'investissement du domaine culturel par les municipalités. La mise en parallèle des dates de création des lieux culturels et du début de l'urbanisation des communes permet en effet de conclure sur un certain délai nécessaire à la mise en route d'une dynamique culturelle. Ce constat est en accord avec la place de la culture dans les priorités municipales, qui vient expliquer ce délai de vingt ans observé précédemment : les municipalités auraient tendance à considérer ce secteur comme secondaire, par rapport notamment à des services de première importance et correspondant à des compétences obligatoires (les écoles notamment, mais aussi des structures sportives, moins coûteuses et plus visibles pour la population).

Par ailleurs, si la situation démographique des années soixante et soixante-dix détermine davantage la répartition des lieux culturels de 1999, cela signifierait-il que la croissance urbaine observée ces vingt dernières années n'ait pas eu d'effets sensibles sur l'intervention des acteurs locaux en termes culturels ? Si c'est le cas, l'hypothèse qui en découle concerne le rôle des communes dont la croissance s'est faite au cours des années soixante-dix, et qui se sont dotées de lieux culturels : ces communes possèdent des lieux culturels qui dispenseraient les communes ayant connu une croissance plus tardive de s'en doter. Cette hypothèse pourra être confirmée à partir de données qualitatives, par le biais d'entretiens avec les acteurs locaux (cf. 2).

1.2. Distance à la ville-centre

Ce critère se rapproche d'une variable souvent utilisée par les études du ministère, qui distingue les villes-centres, des villes périphériques et des villes isolées. Afin de travailler sur une donnée quantitative, le choix s'est naturellement porté sur la distance, en kilomètres, des communes à la ville-centre. L'étude de ce critère révèle une certaine corrélation avec le nombre de lieux culturels par commune. Il convient néanmoins de signaler qu'il est également corrélé avec deux critères étudiés précédemment : la taille des communes en 1999 et l'évolution démographique entre 1962 et 1982.

Les communes les mieux dotées sont majoritairement proches de Toulouse, et les communes comptant peu de lieux sont pour l'essentiel plus éloignées.

Ainsi, les communes n'ayant aucun lieu sont toutes à plus de 10 kilomètres de la ville-centre. De plus, la majorité d'entre elles sont à plus de 25 kilomètres ; cette distance importante, ajoutée à la petite taille de ces communes, en font un échantillon relativement homogène : des petites communes sans lieu culturel appartenant pour la plupart à la troisième, voire quatrième ou

cinquième couronne. Concernant les communes ayant une seule salle polyvalente, la grande majorité sont situées à 20 kilomètres de la ville-centre ou plus, avec un certain nombre d'entre elles à une trentaine de kilomètres.

Toutefois, parmi les communes peu dotées de lieux, certaines se distinguent en étant proches de la ville-centre. Ces exceptions conduisent à émettre l'hypothèse suivante : la proximité de la ville-centre pourrait-elle expliquer, au moins partiellement, la faible dynamique culturelle de certaines communes, qui se déchargent sur une offre proche et multiple ? Cette hypothèse tend à se confirmer devant une double observation en considérant les communes dont le nombre de lieux culturels est identique : les plus proches d'entre elles (entre 10 et 20 kilomètres de Toulouse) ont majoritairement des lieux d'initiatives associatives aidés par les municipalités ; en revanche, les communes les plus éloignées (à plus de 20 kilomètres de la ville-centre) ont des lieux dont la gestion est prioritairement municipale. La proximité Toulouse semblerait donc exempter certaines municipalités d'intervenir.

À l'inverse, la majorité des communes ayant 6 lieux culturels ou plus sont à 15 kilomètres ou moins de la ville-centre. En revanche, les exceptions que constituent les communes situées entre 30 et 40 kilomètres de Toulouse rappellent la place singulière de certains chefs-lieux de canton tels que Villemur-sur-Tarn, L'Isle-Jourdain, Auterive et Rieumes -qui sont par ailleurs relativement peu peuplées par rapport aux autres communes ayant le même nombre de lieux culturels. À partir d'une certaine distance, les chefs-lieux de cantons encore souvent ruraux semblent donc assumer un rôle de pôle culturel non négligeable.

Ainsi, l'étude de ce critère conduit à relever des dynamiques intéressantes, relevant d'une part de la structuration de l'espace métropolitain, et d'autre part des stratégies municipales :

* Les communes proches de Toulouse dont le nombre de lieux culturels est faible par rapport à la population suggèrent qu'elles se dispensent d'un dynamisme culturel en se déchargeant sur la ville-centre, dont la richesse et la diversité de l'offre peuvent satisfaire *a priori* les habitants.

* Des communes éloignées d'une trentaine de kilomètres et chefs-lieux de canton, dont le nombre de lieux culturels est élevé par rapport à la population, semblent jouer le rôle de centres culturels secondaires ; ceci pourrait par ailleurs expliquer la faible vitalité culturelle de communes très éloignées de Toulouse qui, au lieu de se décharger sur cette dernière, le font sur des bourgs organisant de nouvelles polarités.

1.3. Proportion de différentes catégories socio-professionnelles

Contrairement aux critères analysés précédemment, les différentes catégories socio-professionnelles ne présentent pas de corrélation significative avec le nombre de lieux culturels.

Les études sur les pratiques culturelles concluent encore, malgré les efforts de démocratisation, à de fortes disparités entre les catégories socio-professionnelles⁸. Aussi le critère correspondant à la proportion de cadres aurait-il pu, *a priori*, expliquer la faiblesse ou le dynamisme particulier des communes dont le nombre d'habitants ne correspond pas à la tendance démographique des communes ayant le même nombre de lieux culturels. Or le très faible degré de corrélation conduit à infirmer l'hypothèse selon laquelle plus la population est constituée de cadres, plus la commune se dote de lieux culturels. Ainsi, certaines communes semblent peu dotées en lieux culturels par rapport à leur taille démographique, et ont cependant une proportion de cadres élevée. À l'inverse, Villemur-sur-Tarn, Rieumes ou Lespinasse ont une faible proportion de cadres parmi leurs actifs, et comptent par ailleurs de nombreux lieux culturels par rapport à leur taille. En outre, si la proportion de cadres a tendance à être quelque peu supérieure dans les communes les mieux dotées, il semble que cela soit moins un critère à l'origine de la vitalité culturelle que lié à la taille de ces communes et à leur évolution démographique.

Concernant les ouvriers, la corrélation peut être considérée comme inexistante. Certes, certaines

⁸ DONNAT O., *Les pratiques culturelles des Français, enquête de 1997*, La Documentation française, 1998, 359 p

communes de la première couronne ont peu d'ouvriers parmi leur population et elles correspondent à la majorité des villes les mieux dotées en matière culturelle ; mais des situations inverses peuvent s'observer par ailleurs. Contrairement à ce qui pouvait être attendu, certaines communes se distinguent pourtant par une proportion importante du nombre d'ouvriers, et un dynamisme culturel plutôt remarquable par rapport à leur taille. Il en est ainsi de Rieumes et Lespinasse notamment, mais il serait hasardeux de considérer ce critère comme *le* déterminant du degré de vitalité de leur vie culturelle.

En définitive, les catégories « employés » et « professions intermédiaires » apparaissent comme des critères davantage corrélés aux données culturelles, même s'ils le sont très modestement. Les ménages relevant des catégories socio-professionnelles « employés et professions intermédiaires » sont les principaux acteurs de l'étalement urbain, dans la métropole toulousaine comme ailleurs.

Ceci explique la corrélation existante entre ces deux CSP et d'une part la population dans les communes, et d'autre part la croissance démographique notamment au cours de la période 1962-1982. Par ailleurs, ces catégories constituent traditionnellement les classes moyennes, investies plus que d'autres dans la vie collective et locale. Ces deux aspects peuvent donc contribuer à expliquer la plus grande corrélation avec les données culturelles -toute proportion gardée néanmoins par rapport à d'autres critères.

1.4. Critères relatifs aux situations financières

Des indices, prenant en considération le nombre d'habitants, ont été établis pour donner un profil de la situation budgétaire des communes : indice d'endettement, indice du produit de la taxe professionnelle, indice de l'effort fiscal.

L'indice d'endettement ne révèle aucune corrélation avec le nombre de lieux culturels des communes, pas plus que celui concernant l'effort fiscal : les corrélations sont en effet très faibles. Avec l'indice du produit de la taxe professionnelle, le lien de corrélation n'est pas plus significatif. Si de manière très générale, il est légitime de considérer que la tendance consiste à ce que plus cet indice est élevé, plus les communes sont dotées de lieux, le nombre de contre-exemples tend à montrer que la dépendance de la vitalité culturelle des communes vis-à-vis de ce critère est infime.

Finalement, concernant les critères relatifs aux ressources financières des communes, les taxes sont presque autant corrélées aux données culturelles (pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) et davantage pour la taxe sur le foncier bâti. Certes, il a été vu que le degré de la vitalité culturelle dépendait en partie de la taille des communes et de leur proximité à la ville-centre ; or il s'agit des villes les plus attractives, qui peuvent donc choisir des taxes plus élevées qu'en frange périurbaine. Par ailleurs, il convient de signaler que cette corrélation se fait avec des critères relevant plus directement que les autres variables des stratégies municipales.

1.5. D'autres critères, sans signification...

D'autres critères ont été mis en relation avec le nombre de lieux culturels par commune, et n'ont révélé aucune corrélation : proportion de jeunes (de 0 à 19 ans), proportion de personnes âgées de plus de 65 ans, proportion de femmes actives.

Concernant la proportion de personnes travaillant dans la commune de résidence, la corrélation est loin d'être manifeste, même si, quand cette proportion est forte, les communes sont celles les mieux dotées. Le rôle des chefs-lieux de cantons dans cette répartition ne peut être ignoré, ainsi que le développement économique dans les communes de la première couronne, ayant enregistré une croissance démographique précoce : ce critère est en effet lié à la fois à la taille des communes, à leur distance à Toulouse qui leur permet de capter une certaine dynamique économique, et à leur rôle éventuel de bourgs-centres.

Par conséquent, la faible corrélation observée entre la proportion d'actifs travaillant dans la

commune et le nombre de lieux culturels est trop peu significative pour pouvoir être considérée comme indépendante d'autres corrélations déjà relevées par ailleurs.

Quant aux informations sur le maire en place en 1999 (tendance politique, âge, profession, date du premier mandat, autre mandat et notamment celui de conseiller général...), il est également impossible de tirer des conclusions systématiques. L'appartenance notamment à un bord politique plutôt qu'à un autre ne peut expliquer le dynamisme culturel d'une commune, ou son contraire.

Ce travail a permis d'établir quelques liens de corrélation entre le dynamisme culturel et certains critères : le nombre d'habitants en 1975 et dans une moindre mesure en 1999, l'évolution de l'urbanisation entre 1962 et 1982, la distance à la ville-centre. Certes, ces conclusions ne sont pas nouvelles, et d'autres études antérieures ont pu mettre en avant ces facteurs comme « *déterminant l'action culturelle des collectivités locales* »⁹. Cependant, nous souhaitons insister sur l'absence de corrélation pour de nombreux critères d'une part, et sur l'importance du nombre d'exceptions quand la corrélation est plutôt vérifiée d'autre part.

Aussi les très nombreuses communes considérées comme exceptions révèlent-elles la diversité des contextes locaux. Elles suggèrent par ailleurs que la disparité de la répartition des lieux culturels dans l'espace métropolitain ne s'explique pas par les seuls facteurs structurels : d'autres aspects sont à prendre en considération, relevant davantage des stratégies portées par chaque territoire communal.

2. Des motivations de l'intervention culturelle municipale aux stratégies territoriales

Afin d'aller plus avant dans la compréhension des disparités d'intervention culturelle municipale, il convient désormais d'adopter une démarche plus qualitative, construite à partir d'entretiens menés avec des responsables locaux de communes soit représentatives des situations communales de l'espace métropolitain toulousain, soit au contraire singulières¹⁰. Les motivations d'interventions des acteurs locaux sont abordées selon deux échelles d'analyse : une première se limitant aux stratégies relatives au territoire communal, et une seconde prenant davantage en considération le contexte métropolitain dans lequel se positionnent les municipalités. L'objectif est double : identifier les différents éléments originels des interventions culturelles municipales, et, corrélativement, rechercher les facteurs permettant d'expliquer la disparité des degrés de ces interventions.

2.1. Des motivations et stratégies municipales s'inscrivant à l'échelle communale

2.1.1. Le rôle déterminant de la volonté politique et des ressources humaines

L'un des premiers éléments dont dépend l'intervention culturelle municipale concerne les ressources humaines des communes : la présence d'individus fortement motivés apparaît déterminante pour assurer un certain dynamisme à cette intervention. Dans la mesure où la culture n'est pas une compétence obligatoire, l'initiative d'intervenir dans ce secteur provient

⁹ LEFEBVRE A., *La politique culturelle des collectivités locales à travers leur budget*, Thèse ès sciences économiques, Université Paris I, 1971, p. 273 et suivantes.

Voir également les études du DEP du Ministère de la Culture, sur les dépenses des collectivités locales, en 1993 et 1996.

¹⁰ 25 communes ont ainsi été étudiées. Ces entretiens ont été menés dans deux contextes différents : dans le cadre d'un diagnostic sur la coopération culturelle dans l'agglomération toulousaine, conduit au sein du GRESOC et effectué en 1999 pour l'Observatoire des politiques culturelles, chargé d'une étude commandée par la DRAC Midi-Pyrénées et le sous-préfet à la ville ; dans le cadre ensuite d'une thèse sur *Les initiatives culturelles municipales dans la recomposition des espaces métropolitains*, op. cit.

souvent d'un seul individu -le maire, un adjoint- et c'est ensuite, progressivement, que des réflexions sont menées sur une intervention plus globale. C'est enfin dans un dernier temps, progressivement encore, que les actions et les budgets s'accroissent et sont moins dépendants d'une seule personne.

Dans ce contexte, plusieurs éléments viennent participer aux différences de vitalité culturelle :

- la capacité des adjoints à la culture à faire reconnaître au sein du conseil municipal l'importance de son secteur ;
- en quelque sorte, le rapport de force existant entre l'adjoint et le maire, ou le degré de reconnaissance du maire vis-à-vis de la culture, et ses centres d'intérêt qui peuvent orienter vers un domaine ou un type de lieu la politique culturelle municipale ;
- la présence ou non d'un directeur des affaires culturelles (DAC), son niveau de formation et de compétences, sa capacité à s'intégrer dans des réseaux professionnels ;
- la présence également ou non des élus au sein de réseaux, politiques notamment et leur connaissance des rouages administratifs, pour capter des subventions par exemple.

2.1.2. *L'intervention culturelle municipale face à la demande sociale*

* S'adapter à la demande urbaine

Comme tous les autres types de services, les services culturels répondent à une demande, exprimée ou supposée. Dans les communes enregistrant des croissances démographiques issues de l'étalement urbain, les maires tendent à considérer que l'offre culturelle fait partie des services à offrir à la population, « à partir d'une certaine taille ». Cette demande -qui constitue un facteur stimulant l'implication des élus dans ce domaine- est essentiellement associée à l'arrivée de nouvelles populations dans ces communes périurbanisées. Dans la représentation des élus concernant la demande, la population urbaine venue s'installer dans des espaces anciennement ruraux souhaite retrouver les équipements, services et modes de vie qu'elle a quittés en partant de zones urbaines plus denses.

L'intervention municipale dépend ainsi de la population présente sur le territoire communal et de son évolution, mais aussi de la vision qu'ont les maires de leur rôle dans l'animation de la vie locale et des attentes de leurs administrés : cette intervention culturelle est associée à la civilisation urbaine -civilisation qui implique des demandes et des pratiques supposées spécifiques.

En définitive, l'enjeu est davantage, semble-t-il, de répondre à une demande supposée inhérente aux nouveaux habitants, à leur provenance et à leurs modes de vie urbains, qu'à la demande d'une catégorie socio-professionnelle spécifique. En effet, les populations venant s'installer dans les différentes communes étudiées sont diverses (cadres, ouvriers, employés...), et l'impact sur les motivations municipales apparaît pour autant identique. Cet aspect renvoie au positionnement commun des élus qui ne souhaitent jamais identifier des actions visant une catégorie de population précise -traduisant par là leur soutien à l'idée selon laquelle les acteurs publics ont une mission de démocratisation et d'ouverture qui exclut autant l'élitisme que le populisme.

Finalement, en souhaitant répondre à la demande et en stimulant l'intérêt des jeunes pour la culture, les élus associent leur désir de satisfaire la population à leurs préoccupations de « sensibiliser à l'art, au beau », « d'apporter la culture dans la commune » pour encourager « l'épanouissement personnel » et « l'ouverture d'esprit » des habitants. Plus largement, l'intervention culturelle municipale trouve l'une de ses origines dans le devoir que ressent une grande partie des maires et leurs adjoints : offrir à la population une « occupation du temps libre intelligente » -et ce dans le cadre de l'augmentation du temps pouvant être consacré aux loisirs. La culture est par conséquent considérée par de nombreux élus comme un moyen de « développement global et harmonieux de la cité » et un « développement de la citoyenneté » -rien d'autre en définitive que ce qui légitime l'implication des pouvoirs publics dans ce secteur : l'ouverture et l'enrichissement des populations préconisés par les différents ministres chargés des affaires culturelles.

* Gérer l'hétérogénéité des populations

Les élus ont donc tendance à considérer leurs initiatives culturelles comme un vecteur de citadinisation de leur commune, et ils ne sont pas les seuls. En effet, la création de certains lieux culturels peut provoquer chez une part de la population villageoise une réaction hostile : elle y perçoit l'expression de l'affirmation du système culturel urbain, dans un espace où l'on vivait entre soi, avec une culture et des références communes. C'est ce que J. REMY appelle « *l'homogénéité culturelle interne au village* »⁶⁹¹ qui est alors remise en cause à leurs yeux.

Dans leurs propos, plusieurs maires ont illustré cette opposition entre société rurale et société urbaine, révélée à travers des réactions provoquées par l'intervention culturelle municipale. À cela s'ajoute la faible fréquentation souvent déplorée par les élus des événements culturels, alors que des efforts sont faits, « *malgré tout* ».

Un débat sur la qualité de l'offre culturelle des communes périurbanisées pourrait alors facilement trouver sa place ici... mais nous l'éviterons, ce n'est pas notre propos. Par contre, la volonté de ne pas porter de jugement sur le contenu de l'offre culturelle municipale n'élimine pas la possibilité de préciser ici deux positions différentes, distinguant assez clairement les communes. Pour l'ensemble des municipalités, l'enjeu est de toucher la plus grande majorité de la population, mais deux attitudes tout à fait différentes en découlent : certaines considèrent que l'objectif est atteint quand le « *ratio public/dépense* » est fort, quel que soit le type d'événements (et pour cela, les manifestations populaires sont plutôt « *rentables* »). D'autres, par contre, estiment que le public viendra petit à petit et qu'il ne faut surtout pas « *tomber dans la démagogie : si c'est pour leur proposer la même chose qu'à la télé, ce n'est pas la peine !* ».

2.1.3. L'intervention culturelle municipale, en réaction aux évolutions socio-urbaines des communes périurbanisées

Les évolutions spectaculaires qu'ont connues la grande majorité des communes périurbanisées - tant en termes de taille démographique que de composition socio-professionnelle de la population - conduisent les acteurs municipaux et les observateurs à constater « *l'absence de sentiment d'appartenance à la commune de la part des habitants* ». Certains vont jusqu'à parler de « *non-villes* » atteintes d'un « *syndrome d'identité* ». Ce déficit d'attache territoriale semble pouvoir s'expliquer par les critères pris en compte dans le choix de la commune de résidence, c'est-à-dire davantage le coût du foncier que des motivations affectives. Aussi les nouveaux habitants, installés récemment, n'ont-ils pas d'ancrage local, et continuent à avoir des pratiques éclatées sur l'ensemble du territoire métropolitain⁷⁰¹².

Ce type de comportement inquiète une majorité d'acteurs qui considèrent que ce manque de « *sentiment d'appartenance à une communauté est toujours dangereux* » ; et le souhait est d'ailleurs souvent exprimé de « *transformer cette "ville-dortoir" en "ville vivante"* ». La culture est considérée dans ce contexte comme un domaine permettant d'encourager une relation différente entre les habitants et leur territoire de résidence. Ainsi, selon l'adjointe chargée des affaires culturelles de Tournefeuille, la culture est mobilisée pour « *donner une identité à la ville, créer du lien entre les habitants ; elle doit permettre de créer le sentiment d'appartenance à la ville : appartenir à un lieu c'est important, et c'est de moins en moins le cas* ».

La peur de devenir de simples zones résidentielles traduit une double préoccupation concernant l'évolution de la vie sociale locale, souvent menacée d'anémie si aucune structure -associative ou initiée par les acteurs publics- ne s'en soucie. Selon de nombreux acteurs, la culture n'est donc pas

¹¹ RÉMY J., VOYE L., *La ville : vers une nouvelle définition ?*, L'Harmattan, 1992, p. 25.

¹² Cet « *espace de vie* » plus large chez les nouveaux habitants que chez les « *natifs* » a été analysé dans un contexte plus rural par G. DI MÉO, qui a montré la différence d'attache territoriale que pouvaient avoir l'un et l'autre groupe d'habitants dans la Vallée d'Aspe. Il conclut également à la substitution des liens sociaux de la vie paysanne traditionnelle par la vie associative, encouragée pour maintenir la vie collective. Ce qui diffère de surplus dans le cas des communes périurbanisées est le plus faible investissement dans cette vie locale des « *néos* », qui fragilise le lien social. DI MÉO G. (sous la dir.), *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, 1996, 207 p.

uniquement un moyen de renforcer la vie locale : elle joue également un rôle pour intégrer les nouvelles populations, et certains types de population, telles que les habitants en difficulté, ou les jeunes. Dans cet objectif, l'aide aux associations est souvent considérée comme un moyen non seulement de favoriser l'implication des habitants dans la vie locale, mais aussi de développer un certain intérêt pour les pratiques culturelles.

Pour répondre à ces motivations, deux types d'intervention sont majoritaires :

* L'animation : fêtes locales, carnivals, grandes manifestations qui permettent de retrouver une ambiance villageoise où l'unité collective est recréée.

* La valorisation des ressources patrimoniales : comme dans les espaces en crise, les élus des communes périurbanisées ont enregistré l'idée selon laquelle, devant « *l'éclatement des modes de vie, la ségrégation des pratiques sociales, le morcellement des rapports entre les habitants, le patrimoine joue un rôle clé pour l'identification d'un groupe à un territoire* »¹³. Même devant des ressources restreintes, les élus sont prêts à donner de l'importance à l'existant, quelle que soit sa réelle singularité, et quitte à créer de toutes pièces des références communes, une histoire locale, des caractéristiques architecturales spécifiques. Dans les communes étudiées, cette démarche visant à faire émerger des lieux identitaires se traduit souvent par la création d'un lieu culturel, tel qu'une médiathèque, dans des bâtiments de caractère rénovés. Cela correspond à l'une des motivations identifiées par C. MOLLARD dans l'investissement culturel des collectivités territoriales : elles inscrivent la culture parmi les outils participant à « *la recherche croissante de racines et d'identité* »¹⁴.

2.1.4. Attendre des retombées politiques

Malgré les réserves exprimées sur la fréquentation des lieux culturels dans la plupart des communes, les municipalités persistent et maintiennent leur intervention. Cette persévérance peut avoir deux interprétations en termes d'action politique. La première serait l'illustration d'un certain courage politique, qui rejoint ce qui a déjà été évoqué : le souci de la sensibilisation à la culture et la préoccupation de la démocratisation culturelle. La seconde interprétation, plus stratégique, correspond à l'impact que peut avoir la culture sur l'image de l'équipe municipale aux yeux des habitants. En effet, plusieurs maires ont formulé, avec un degré d'explicitation varié, que leur intervention culturelle participait à la valorisation de l'action globale de l'équipe municipale. Et si, selon eux, la culture n'allait pas s'imposer comme un élément de débat dans les élections municipales à venir (2001), il n'empêche que nombreuses sont les communes dans lesquelles des projets devaient se concrétiser à la fin de l'année 2000, début 2001. Ces projets venant clore six années de gouvernement des équipes municipales correspondent tous à des constructions marquant fortement le territoire, et donc visibles pour la population. Il s'agira bien sûr ensuite de faire fonctionner ces créations, de passer de « l'équipement » à « l'action », ce qui constitue la phase la plus délicate.

L'aspect valorisant de la culture pour l'action de l'équipe municipale, voire l'image du maire, se révèle également dans le discours de la plupart des maires, qui considèrent que l'intervention culturelle municipale a débuté après leur propre élection. Seuls les maires en place depuis plus d'une quinzaine d'années ont considéré que cette dynamique avait été progressive, et qu'il était difficile pour eux de donner une date fixant précisément le début de l'intervention municipale.

Aussi la culture ne serait-elle donc plus un objet de débat politique¹⁵, mais semblerait néanmoins

¹³ GRAVARI-BARBAS M., Le « sang » et le « sol » ; le patrimoine, facteur d'appartenance à un territoire urbain, in *Géographie et cultures*, n° 20, 1996.

¹⁴ MOLLARD C., *op. cit.*, pp. 26 -27.

¹⁵ Un dossier paru dans *Le Courrier des Maires* en mars 2000 faisait le point sur les priorités, selon les habitants et les maires, concernant les thèmes à défendre lors de la campagne municipale de 2001. « Les activités et équipements culturels » n'arrivaient, quelle que soit la taille des communes, qu'en sixième ou septième position... bien après « l'emploi et le

nécessaire à la constitution d'un bilan complet pour une mandature. Par ailleurs, comme le suggère B. EME à propos de l'ensemble des services de proximité, la culture peut constituer un bon moyen pour les élus d'établir un contact avec leur électorat, en traduisant notamment leur souci de prendre en compte la quotidienneté des populations¹⁶ : cela a été vérifié dans plusieurs cas, où la culture est considérée comme « *un moyen d'aller à la rencontre des habitants* ».

2.1.5. L'intervention culturelle municipale face à l'action des associations communales

La disparité du degré de l'intervention culturelle municipale semble trouver une autre origine dans la place laissée aux associations. Cette relation avec les associations relève souvent d'une réelle stratégie des gouvernements municipaux relative à la vie locale.

L'aide aux associations -sous formes de subventions, de prêts de locaux, de matériel, voire d'aide logistique ponctuelle- constitue une part importante, si ce n'est exclusive dans certains cas, de l'intervention culturelle municipale. Corrélativement, la plupart des associations assurant une large partie de la vie culturelle de l'espace métropolitain ne pourraient fonctionner sans les aides publiques qu'elles reçoivent: quand ils sont associatifs, ateliers d'enseignement artistique, bibliothèque, cinéma ou troupes d'amateurs bénéficient largement des subventions municipales.

Ce constat général sur l'aide aux associations comme axe de l'intervention culturelle municipale concerne l'ensemble des communes. Néanmoins, plusieurs facteurs viennent les différencier : il s'agit bien sûr de la place des associations dans la vie culturelle locale (constituent-elles le principal acteur, ou laissent-elles à la municipalité la première place ?) ; il s'agit également du type d'associations présentes (s'agit-il de petites associations communales, ou d'associations intégrées à une fédération d'éducation populaire par exemple ?). Enfin et surtout, les rapports entre ces associations et les pouvoirs locaux distinguent les différentes stratégies municipales, selon qu'ils sont fondés uniquement sur des aides financières et matérielles, ou sur des contrats d'objectifs qui lient les deux parties. Cette dernière solution semble particulièrement révélatrice de l'implication de la municipalité dans la vie culturelle : dans les cas où les municipalités constituent les principaux initiateurs des lieux culturels, elles tiennent également à établir des contrats d'objectifs, donnant par ce biais aux associations une mission d'intérêt général pré-établie. À l'inverse, les municipalités dont l'intervention culturelle se limite à l'aide aux associations laissent généralement « libres » ces dernières qui, dans ce cadre, n'ont pas à rendre de comptes en fin d'exercice.

En conclusion, il paraît essentiel d'insister sur deux aspects inhérents à l'ensemble des motivations abordées.

Le premier aspect concerne le facteur humain : la volonté des uns et des autres ; les compétences et réseaux de connaissances des élus, des salariés municipaux, des acteurs associatifs ; les (in)compatibilités de caractère entre un maire et son adjoint, un maire et le président du foyer rural de la commune... Si ce facteur est toujours déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques territorialisées, il semble particulièrement décisif dans le secteur culturel. Ce facteur humain, en effet, explique en grande partie les différences d'intervention culturelle municipale observées lors du diagnostic -différence du nombre de lieux, mais aussi de leur contenu et des acteurs qui en sont à l'initiative et en assument la gestion et l'animation.

Le second élément de conclusion, relevant davantage de questions géographiques, concerne la mutation des territoires observés, révélée par le discours des élus concernant l'intervention culturelle municipale. La culture participe au processus de « citadinisation » des communes

développement économique », « l'environnement et le cadre de vie » ou, dans les communes de plus de 2 000 habitants, « la sécurité des biens et des personnes ».

¹⁶ EME B., Services de proximité : éclatement des pratiques et fragmentation conceptuelle, in BONAMY J., MAY N. (sous la dir.), *Services et mutations urbaines*, Anthropos, 1994, 283 p.

périurbanisées -dans le sens d'une intégration progressive de ces communes au fonctionnement urbain des grandes métropoles régionales. L'intervention culturelle municipale participe par conséquent au processus d'émancipation des communes périurbanisées, qualifiées souvent de vastes zones résidentielles, et jugées généralement peu enclines à s'engager dans des projets de politiques publiques fortes. Si la prise de conscience d'une telle nécessité et la volonté d'intervenir varient d'une commune à l'autre, l'évolution positive des budgets alloués à la culture observée depuis une dizaine d'années illustre pour toutes les communes une certaine rupture avec le monde rural -et en particulier pour celles touchées récemment par l'urbanisation.

Afin de compléter cette approche, il devient nécessaire d'aborder un autre type de motivations, associées aux stratégies mises en place dans le cadre d'une participation à un fonctionnement territorial plus vaste que celui de la commune. C'est ce à quoi vont s'attacher les lignes suivantes : étudier les stratégies inscrites à l'échelle de l'espace métropolitain qui ont un impact sur le degré d'intervention culturelle municipale.

2.2. Des motivations liées à l'appartenance des communes à l'espace métropolitain

2.2.1. La culture dépendante des stratégies de distinction territoriale

En constituant un ensemble urbain, les communes périurbanisées se trouvent dans un contexte concurrentiel concernant leur évolution démographique en particulier. S'il est assez intrigant de constater qu'une grande majorité des élus recherchent la croissance de leur commune (après tout, pourquoi faut-il être toujours plus grand ?), il est surtout intéressant de constater que, souvent, l'offre culturelle est considérée comme un moyen d'attirer des populations, et dans certains cas des entreprises. Aux yeux des populations cherchant à s'installer, c'est avant tout le coût du foncier, voire l'accessibilité et donc le développement des infrastructures de communication, qui différencient les communes périurbanisées. Mais, une fois qu'est établie la fourchette des possibles, demeure pour eux un éventail encore large : le choix final peut alors s'effectuer sur d'autres critères. L'offre de services -scolaires en particulier- en est un, ainsi que l'image de la commune véhiculée à l'extérieur.

Or une commune animée, dans laquelle se trouve un lieu culturel ou un festival ayant fait connaître son nom, sera toujours plus attrayante que la voisine dans laquelle visiblement rien ne se passe, et que d'aucuns qualifient de cité-dortoir. Plusieurs maires considèrent alors que le cadre de vie et l'animation culturelle de la commune n'ont pas été négligés par les nouveaux habitants : ils lui permettent d'être distinguée quand les habitants potentiels ont un choix à faire -certains l'envisagent aussi concernant les stratégies d'implantation des entreprises. Il convient de rappeler ici le contexte de développement économique de la métropole toulousaine, qui s'effectue sur des activités plutôt innovantes et de services, et dont la main d'œuvre est constituée majoritairement d'employés, mais aussi de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Or cette population est communément considérée comme une catégorie exigeante en service et avide d'offres culturelles. La municipalité de Blagnac ne s'y est pas trompée et, déjà forte des activités aéronautiques présentes sur son territoire, elle a conçu le complexe culturel d'Odyssud comme un critère supplémentaire pour renforcer son attractivité.

La culture semble ainsi susceptible de véhiculer une double image positive du territoire : d'une part l'image d'une ville dynamique, dont le nom est cité dans les journaux, s'affiche sur les murs à l'occasion de différentes manifestations par exemple ; d'autre part l'image d'une « vraie ville », espace dans lequel se développe « *le jeu des interrelations sociales (...), foyer intellectuel, religieux, lieu de récréation ou de loisir* »¹⁷.

D'une certaine manière, se distinguer et se positionner en concurrence vis-à-vis des autres

¹⁷ CLAVAL P., La théorie des villes, in RONCAYOLO M., PAQUOT T. (sous la dir.), *Villes et civilisation urbaine*, Larousse, 1992, pp. 208-209.

territoires institutionnels est un moyen d'exister et de s'affirmer -l'autre possibilité de l'alternative étant de demeurer un espace non identifié, dépendant de la ville-centre ou de la grande commune voisine. L'une des répercussions attendues de l'intervention culturelle municipale correspond donc au désir de distinction parmi la multitude de communes composant l'espace métropolitain. Si les services de proximité tels que les bibliothèques ou les écoles de musique peuvent être recherchés par les populations en quête de commune de résidence, il semble par ailleurs important pour les municipalités d'avoir un lieu phare non plus seulement pour attirer des habitants ou des entreprises, mais aussi pour se faire connaître. La venue de personnes de l'extérieur à un événement culturel constitue alors selon les élus une reconnaissance de ce qu'ils ont engagé, et cela est d'autant plus important que leur image à l'intérieur même de la commune en est également valorisée.

La plupart du temps, cette distinction territoriale « *image de marque et promotion de la commune* » s'appuie sur un type de lieu culturel assez spécifique : l'événementiel. C'est, de toute évidence, ce que les municipalités ont trouvé de moins coûteux et de plus médiatique pour faire parler de leur commune, et être susceptibles d'attirer des populations extérieures. Et ces manifestations auront, semble-t-il, d'autant plus d'aura dans l'espace métropolitain qu'elles seront originales (théâtre de rue là, bandes dessinées pour ici, théâtre ailleurs) : en effet, la valorisation territoriale et l'attraction de la manifestation nécessitent un thème spécifique rattaché au nom de la commune.

2.2.2. La réaction par rapport aux ressources environnantes

* L'offre toulousaine dispense-t-elle d'intervenir ?

La proximité de Toulouse, dont le développement démographique et culturel est resté longtemps incomparable avec celui des communes périurbanisées, suscite chez les élus interrogés des réactions diverses. Le lien entre ces réactions et leur intervention culturelle est en outre loin d'être négligeable. Cependant, il convient de reconnaître qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure les discours sont construits pour justifier le degré d'intervention municipale, ou bien si celle-ci est effectivement la conséquence de ce positionnement vis-à-vis de la ville-centre.

De manière générale, l'ensemble des communes périurbanisées ne se situe pas dans un contexte concurrentiel avec la ville-centre :

- De façon unanime, les municipalités des communes périurbanisées expriment une reconnaissance certaine des actions culturelles toulousaines, jugées positivement. Plusieurs élus ont signalé la différence quantitative et qualitative entre leur intervention et ce que fait la ville-centre.

- Dans la plupart des cas, la concurrence avec la ville-centre n'est même pas envisagée. Pour les communes les plus importantes et plus investies dans le secteur culturel, la dynamique toulousaine est davantage considérée comme un « moteur » pour les municipalités de l'espace métropolitain.

Pourtant, la dynamique toulousaine sert parfois de justification au degré d'intervention des municipalités, plutôt faible. Néanmoins si certaines municipalités se déchargent sur la ville-centre, elles ne le font jamais pour ce qui est des services de proximité, tels que les bibliothèques ou les écoles d'enseignement artistique. Par contre, concernant les lieux relevant de pratiques plus ponctuelles, il est évident, que pour certaines municipalités, la présence d'une ville-centre dynamique les dispense d'envisager des actions dans ce sens.

Est-ce parce qu'il s'agit de communes de banlieue, plus proches, ou que le discours est justement moins au service de justifications ? Toujours est-il que certaines municipalités affichent une position qui se démarque du consensus décrit plus haut : certaines en effet considèrent la présence de Toulouse comme une gêne, comme envahissante pour leurs orientations culturelles : celles-ci considèrent que la puissance de l'offre toulousaine constitue en effet une entrave dans leur capacité à s'affirmer et à prendre une place dans l'espace métropolitain. Par ailleurs, la question des moyens financiers constitue selon des interlocuteurs revendicatifs un réel problème,

ne favorisant pas la périphérie par rapport au centre qui bénéficie d'une grande majorité des subventions publiques.

Les stratégies sont donc différenciées vis-à-vis de la ville-centre, en fonction du rôle que les communes souhaitent jouer. Certes, aux dires des élus, aucune des municipalités rencontrées ne se décharge sur la ville-centre pour les services relevant de pratiques de proximité. Par contre, alors que certaines considèrent pouvoir se reposer sur l'offre toulousaine concernant les sorties associées au spectacle vivant, d'autres -situées dans la première couronne et constituant les villes les plus importantes de l'espace métropolitain- veulent assumer un rôle dans tous les types d'offres culturelles, et ne considèrent pas Toulouse comme la seule légitime et capable d'assurer la vie culturelle de cet espace.

Aussi l'hypothèse formulée précédemment est-elle à nuancer. En effet, la mise en parallèle des ressources culturelles et de la distance à la ville-centre laissait envisager la conclusion suivante : les communes proches de Toulouse peu dotées en lieux se dispenseraient d'un dynamisme culturel, alors que d'autres plus éloignées feraient des efforts particuliers. À partir du discours des différents élus interrogés, deux types de positionnement se dégagent, nuancant fortement cette hypothèse. D'une part, certaines communes se déchargent en effet sur la ville-centre -mais plus systématiquement lorsqu'elles en sont loin, et ceci parce que leurs ressources financières et la demande ne les incitent pas à prendre des initiatives fortes. D'autre part, il apparaît que certaines communes périurbanisées assument leur développement démographique et économique et l'accompagnent d'un certain nombre de services, dont la culture fait partie.

* Quel impact de la proximité d'une commune dynamique ?

Qu'en est-il de l'impact sur l'intervention culturelle municipale de la proximité de communes périurbanisées dotées d'une offre culturelle consistante ? Cette proximité pourrait expliquer la faible intervention de certaines municipalités, et donc les disparités observées. La réponse semble devoir être nuancée, plusieurs situations étant à prendre en considération. S'agissant des petites communes, la justification d'une intervention quasi-nulle est le nombre d'habitants -faible- et les ressources fiscales -faibles également. Pour les communes plus importantes, mais dont la croissance démographique rapide et relativement récente n'a pas laissé le temps aux municipalités d'investir le secteur culturel, d'autres priorités se sont imposées aux acteurs municipaux, en particulier les affaires scolaires et sociales. Enfin, parmi les plus grandes communes, urbanisées depuis vingt à trente ans, certaines auraient la possibilité de développer leur offre culturelle grâce à des ressources fiscales non négligeables : elles se déchargent donc clairement sur ce qui existe autour. Ces communes sont finalement peu nombreuses, et surtout, difficilement identifiables dans la mesure où cette stratégie n'est jamais explicitée.

En effet, seule l'analyse du discours est susceptible d'informer sur le positionnement des élus sur la question : est-ce que l'appartenance de leur commune à un territoire défini par des pratiques multi-communales les conduit à se décharger sur les offres des communes voisines ? Or, lors des entretiens, la réponse à cette question n'est jamais claire ; elle est même détournée, tout au moins chez les élus dont la stratégie pourrait consister à profiter de leur environnement.

D'autre part, à la question de savoir quelles sont, selon les élus, les communes réellement dynamiques dans l'espace métropolitain, l'orientation de leur réponse est toujours la même : ils citent des communes proches, de taille identique et ayant les mêmes types de ressources. En se comparant à des communes ayant un profil identique, les élus suggèrent donc qu'il n'y a aucune raison que les habitants aient des pratiques à l'extérieur plutôt que sur le territoire communal : en définitive, les élus rangent *de facto* leur commune dans la catégorie de celles qui sont dynamiques. Parallèlement, Blagnac avec Odysse ou Saint-Orens avec Altigone sont souvent citées comme représentatives des communes dynamiques de l'espace métropolitain : dans ce cas, la comparaison en termes de ressources, et donc d'intervention, n'est pas envisageable.

Pourtant, les élus des communes dotées de nombreux lieux confirment pour leur part le rôle de centre qu'ils jouent pour l'ensemble des petites communes alentour. Que ce rôle leur soit imposé

par la force des choses (l'absence de volonté des municipalités voisines), ou qu'ils l'assument volontairement, ne modifie en rien le fonctionnement des pratiques culturelles observées dans l'espace métropolitain : il est clair que certaines communes telles que Castanet-Tolosan, Blagnac ou Saint-Orens, et plus modestement Saint-Lys ou Caraman, offrent des services utilisés par la population de nombreuses communes.

En conclusion de cette analyse, la disparité des ressources culturelles observées dans les communes périurbanisées constituant l'espace métropolitain toulousain s'explique doublement. La mise en relation des critères structurels et du nombre de lieux culturels a relevé quelques corrélations, essentiellement avec le nombre d'habitants et la distance à la ville-centre des communes. Ces tendances pourraient conduire à conclure sur la banalisation du secteur culturel : comme tout domaine de l'action publique territoriale, la culture est dépendante des ressources de chaque territoire et la disparité observée ne serait que la conséquence de la grande hétérogénéité des communes périurbanisées (période d'urbanisation différente, taille des communes différente, ressources fiscales différentes...).

Néanmoins, les nombreuses exceptions relevées concernant les corrélations entre le nombre de lieux culturels et les critères structurels d'une part, et l'absence de corrélation avec de nombreux critères d'autre part conduisent à faire une seconde analyse, qui met en évidence certaines singularités du secteur étudié. Le degré de l'intervention culturelle municipale est en effet dépendant prioritairement de motivations d'ordre politique. Ces motivations sont inhérentes aux spécificités de chaque territoire communal, et correspondent à des stratégies municipales aptes à répondre aux enjeux qu'engendrent non seulement les mutations urbaines des communes, mais aussi leur appartenance à l'espace métropolitain. La disparité du degré de l'intervention culturelle municipale permet ainsi d'illustrer la diversité des stratégies territoriales et, à travers elle, la diversité des dynamiques des territoires composant l'espace métropolitain.

Par conséquent, en prenant comme entrée l'intervention et les lieux culturels, l'accent est mis sur la disparité de l'espace métropolitain toulousain. Ces disparités sont certes structurelles, mais concernent également les stratégies territoriales, vis-à-vis des mutations communales, des autres communes périurbanisées, de la ville-centre. Ces stratégies étant en définitive peu liées à la structure des communes, la hiérarchisation territoriale qui en résulte est moins le fait du nombre d'habitants ou de la présence d'un type de catégorie socio-professionnelle que d'un positionnement des gouvernements locaux face à l'ensemble auquel ils appartiennent.

Certes les motivations d'intervention diffèrent d'une équipe municipale à l'autre. Mais, paradoxalement, le processus d'étalement urbain affectant chaque commune conduit les municipalités à poursuivre des logiques identifiables, qui peuvent se retrouver dans des communes dont le profil structurel est très différent.

C'est ce que nous allons analyser désormais.

3. L'intervention culturelle municipale comme révélateur de la diversité périurbaine

Afin de comparer des communes et d'illustrer la diversité périurbaine à travers les stratégies municipales en termes culturels et le positionnement de chaque commune, un échantillon de neuf cas considérés comme représentatifs va être présenté ici.

Dans l'objectif de souligner les distinctions d'une commune à l'autre, le choix a été fait de les présenter en fonction de leur situation par rapport à la ville-centre.

3.1. L'Union, Tournefeuille et Blagnac : trois communes de la première couronne

Ces trois communes de la première couronne appartiennent à la Communauté d'agglomération toulousaine et sont situées à 6 et 8 kilomètres de la ville-centre. Alors que L'Union et Blagnac ont connu une urbanisation dès la fin des années soixante, Tournefeuille a enregistré sa croissance plus tardivement, à partir des années quatre-vingts, bénéficiant de sa situation au sein du secteur aéronautique toulousain.

L'Union a comme principale stratégie une faible fiscalisation : ce choix a bien sûr des incidences sur divers aspects non seulement de la vie locale, mais aussi de son positionnement dans l'agglomération.

D'abord, en faisant ce choix, la municipalité ne peut, semble-t-il, assurer à la population des services de haute qualité. Ainsi, l'ensemble des services culturels repose sur les associations. L'exemple de la bibliothèque tenue par des bénévoles est probant : la municipalité n'envisage aucunement de créer une bibliothèque publique financée par l'État, dans la mesure où une telle structure exige de la part de la collectivité des contreparties importantes que le maire de L'Union estime « *beaucoup trop élevées par rapport aux dépenses fixées* ». Par ailleurs, la municipalité n'a pas créé de lieux culturels ayant vocation à s'adresser à un public plus large que celui de la commune ; seule une grande manifestation *Nos racines* a lieu tous les six ans, mobilisant pour l'occasion les différentes associations et quelques employés municipaux.

En outre, le choix d'une faible fiscalisation rend l'entrée de la commune dans la Communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique peu enthousiasmante pour l'équipe municipale. Cette intégration signifie en effet d'une part la fin de taxes professionnelles particulièrement faibles, et d'autre part la participation à des frais engagés par les charges de centralité assumées jusqu'à présent par la seule ville-centre et quelques autres villes de banlieue. Ainsi, si le maire déclare savoir que ses administrés se rendent dans les lieux culturels de la ville-centre, de Blagnac (Odysud) ou de Saint-Orens (Altigone), il a exprimé une réelle réticence devant la possibilité de participer au financement de ces divers équipements dans le cadre de la nouvelle intercommunalité.

Aussi cette ville peut-elle être considérée comme dépendante, voire opportuniste par rapport aux ressources voisines et en particulier toulousaines. En se positionnant clairement comme ville périphérique, elle souhaite bénéficier de la dynamique métropolitaine, avec ses services et bien sûr ses charges, sans participer directement à cette dynamique.

Tournefeuille présente une situation radicalement différente. Certes, elle a également un faible produit de taxe professionnelle (inférieure à celui de L'Union) ; ce faible produit n'est pas dû à une faible taxe mais au peu d'entreprises implantées dans la commune. Par contre, depuis plusieurs années déjà, elle considère la culture comme un secteur lui permettant de s'affirmer en tant que « *ville à part entière* », ayant un rôle certain à jouer au sein de l'agglomération.

La municipalité souhaite par conséquent offrir à sa population des services de qualité, s'appuyant sur les aides de l'État : elle a signé une convention culturelle avec la DRAC, une médiathèque a été créée récemment, et un centre culturel devrait voir le jour prochainement.

Vis-à-vis de Toulouse également, le positionnement de Tournefeuille se singularise. Des partenariats avec certains équipements de la ville-centre sont en cours ou en projet et, par exemple, le service culturel de la ville s'apprête à inscrire dans sa propre programmation des concerts de l'Orchestre National du Capitole -avec les trajets de bus assurés par elle. Aussi les équipements et manifestations de Toulouse sont-ils considérés comme une ressource supplémentaire pour les habitants de Tournefeuille, et non une solution pour pallier les manques qu'il est impossible ou peu valorisant d'assumer.

Concernant la Communauté d'agglomération, Tournefeuille considère cette structure comme un outil adéquat pour harmoniser les actions des différentes communes. Son implication dans cette structure se traduit d'ailleurs par la responsabilité qu'a prise l'adjointe de la culture dans la Communauté d'agglomération : elle y est responsable de la culture dans le cadre de la

compétence « politique de la ville ». En outre, la municipalité de Tournefeuille ne semble pas récuser les charges que doivent partager les communes autres que Toulouse : au contraire, selon les acteurs municipaux interrogés, chaque commune devrait assumer des actions pour l'ensemble de la population métropolitaine. De plus, la municipalité tient à ce que Toulouse ne soit pas seule à proposer une vie culturelle, pendant que les autres territoires de la Communauté demeurent de simples zones résidentielles. La municipalité est ainsi à l'origine d'une programmation culturelle annuelle et de diverses manifestations pouvant intéresser un large public, et elle accueille un complexe Utopia dont l'aire d'attraction ne devrait certainement pas se restreindre au public communal.

En définitive, Tournefeuille ne se place pas comme étant périurbaine ou périphérique, et elle souhaite surtout ne pas l'être. La municipalité désire au contraire se positionner en tant qu'entité urbaine, et participer à une dynamique à laquelle l'ensemble des communes devrait, selon elle, apporter leur participation.

Blagnac correspond à l'une des communes de l'espace métropolitain des plus dynamiques en termes culturels, avec un équipement phare abritant salle de spectacles, lieu d'exposition, médiathèque et ludothèque. Créé dans un contexte où l'État encourageait ce type d'équipement, Odysud est également la concrétisation d'un objectif municipal clairement affirmé : « *donner une vitrine à la ville en tant que second pôle de l'agglomération* ».

Adoptant une stratégie très distincte de L'Union, Blagnac a souhaité très tôt se positionner dans l'espace métropolitain. Elle pouvait s'appuyer d'une part sur son poids démographique resté important pendant longtemps aux côtés de Colomiers, et d'autre part sur le produit de sa taxe professionnelle demeurant l'un des plus importants de l'agglomération au regard du nombre d'habitants. Aujourd'hui, la situation semble avoir quelque peu évolué, conduisant l'adjoint à la culture à considérer que « *l'époque un peu romantique des années quatre-vingts traversée par Blagnac ayant permis de construire une multitude d'équipements est terminée* ».

Aussi le positionnement de Blagnac diffère-t-il des deux dernières villes : la municipalité veut assurer l'ensemble des fonctions lui permettant de revendiquer le statut de pôle secondaire d'une part. Mais elle exprime également le souhait d'un partage des charges de centralité d'autre part : Odysud a en effet un rayonnement métropolitain, voire régional, lourd à assumer pour la seule ville de Blagnac. La municipalité n'étant pas parvenue à orienter sa programmation de spectacles dans le sens qu'exige l'État pour financer ce type de structure, ses attentes sont sûrement plus prononcées que pour d'autres communes vis-à-vis de la Communauté d'agglomération, dans le sens d'un co-financement de structures d'intérêt communautaire.

3.2. Auterive, Villemur-sur-Tarn, Caraman : des chefs-lieux de canton situés à une trentaine de kilomètres de la ville-centre

Auterive, Villemur-sur-Tarn et Caraman se situent toutes les trois à une trentaine de kilomètres de Toulouse, et sont toutes chefs-lieux de canton. Nombre d'habitants, ancienneté de l'urbanisation, type d'intervention culturelle sont peu comparables, de même que leur positionnement par rapport à l'espace métropolitain et la ville-centre.

En 1975, Villemur-sur-Tarn et Auterive n'avaient que 500 habitants d'écart. En vingt-cinq ans, cet écart s'est profondément creusé (respectivement 4929 et 6531 habitants en 1999) : Auterive a enregistré une croissance non négligeable et a développé son économie en accueillant diverses entreprises, alors que Villemur est restée orientée vers l'agriculture et n'a commencé sa croissance démographique qu'à partir des années quatre-vingt-dix. La croissance démographique de Caraman est également toute récente et la commune comptait 1941 habitants en 1999.

Le maire d'Auterive a très clairement exprimé son positionnement vis-à-vis de l'agglomération toulousaine et de la ville-centre, affirmant qu'il ne voulait surtout pas que la commune devienne « *une ville satellite de l'agglomération : nous voulons conserver notre identité et nous ne voulons surtout pas être absorbé par ce vaste urbanisme de l'agglomération* ».

Afin que la commune ne soit pas considérée comme un simple « satellite » de Toulouse, la municipalité d'Auterive s'appuie avec force sur la culture : c'est la seule des neuf cas étudiés avec Tournefeuille et Blagnac à avoir un service culturel municipal. Par ailleurs, elle poursuit une double orientation : d'une part, elle a créé des lieux culturels de proximité avec l'aide de la DRAC (école de musique, centre chorégraphique, médiathèque), et d'autre part elle assure une politique de rayonnement à travers une salle de spectacles, un cinéma, un musée des vieux outils, et un projet de salle d'expositions.

Auterive a la particularité -peut-être grâce à sa proportion d'actifs travaillant dans la commune parmi les plus élevées de l'échantillon- de se revendiquer comme une « ville-centre ». Et le maire donne d'ailleurs à la culture un rôle fort d'affirmation de la commune : « *les actions culturelles permettent de nous faire reconnaître non pas dans l'agglomération mais sur un territoire naturel, d'affirmer notre identité et même clairement notre indépendance* ».

Ancien député et actuel conseiller général, le caractère du maire semble être déterminant dans le positionnement d'Auterive vis-à-vis de l'espace métropolitain et de Toulouse. À la tête d'un district dont la principale compétence est le développement économique, ce chef-lieu de canton aspire à devenir un pôle, mais un pôle départemental et non un pôle secondaire de l'agglomération toulousaine.

Villemur-sur-Tarn correspond à la commune ayant connu les plus faibles taux de croissance démographique de l'échantillon étudié. Elle se trouve néanmoins dans la tache métropolitaine, avec des communes voisines telles que La Magdelaine-sur-Tarn, qui bénéficient davantage de la croissance urbaine.

Le maire considère sa commune comme étant « rurale et agricole ». Selon lui, les habitants sont très attachés à Villemur, même « enracinés », mais il estime qu'en « milieu rural, l'appétit culturel n'est pas évident, les gens ne s'y intéressent pas ». Et de fait, pendant de nombreuses années, rien n'a été mené dans ce secteur. Toutefois, l'arrivée progressive d'une nouvelle population et du maire actuel semble modifier la position de la municipalité dans le secteur culturel : une nouvelle médiathèque a été créée avec l'aide de la DRAC, le cinéma est en rénovation, des contrats d'objectifs ont été signés avec les associations. Tout cela est légitimé selon le maire « *parce qu'une commune de 5 000 habitants se doit d'avoir des services de qualité* » -et elle assure par ce biais son rôle de chef-lieu de canton semi-rural en ouvrant ses services à l'ensemble des communes du canton. Pourtant, le maire persiste à penser que « *la vraie culture est à Toulouse* ».

Villemur présente une double particularité : d'une part, elle est encore relativement rurale par l'aspect récent de son urbanisation : les initiatives culturelles menées dépendent ainsi de politiques d'aménagement telles que le programme européen Leader, dont l'objet est le développement local en milieu rural. D'autre part, elle est située entre deux pôles régionaux où la population se rend régulièrement : Toulouse et Montauban (notamment pour son théâtre).

Multi-polarisée mais éloignée des deux grandes villes et peu urbaine, la municipalité ne semble se sentir dépendante d'aucun de ces pôles, et ne considère pas participer à une dynamique d'ensemble -dont elle profite cependant. La stratégie de la municipalité de Villemur pourrait être qualifiée d'*au fil de l'eau* concernant son positionnement vis-à-vis de l'espace métropolitain, poursuivant comme seule priorité l'offre de proximité, quitte à ce qu'elle profite aux communes voisines.

Caraman connaît une croissance progressive mais certaine. Beaucoup plus petite que Villemur-sur-Tarn et Auterive, elle n'en est pas moins dynamique en termes culturels, au contraire. La maire, impliquée professionnellement sur les questions culturelles et d'éducation, semble avoir suffisamment de volonté et de champ d'action pour pouvoir développer ce secteur, malgré les réticences parfois exprimées d'une certaine partie de la population. Comme à Villemur-sur-Tarn, les lieux culturels correspondent moins à une réponse à une demande exprimée qu'à une volonté politique de susciter l'intérêt de la population pour la culture. Et la maire de Caraman de déclarer : « *Je n'oublie pas que je suis en milieu rural et que dans le milieu rural, si je m'amusais à calculer l'enveloppe allant à la culture... ça ne plairait pas à tout le monde !* »

Si le caractère rural de Caraman est affirmé par la maire, il n'en demeure pas moins qu'elle envisage -contrairement par exemple à Auterive- la croissance de la commune sereinement, en bénéficiant inexorablement de la dynamique toulousaine. Par contre, comme cette dernière, elle redoute de devenir une simple cité-dortoir et souhaite, pour l'éviter, encourager les dynamiques de la vie locale.

Aussi, commune encore rurale mais chef-lieu de canton assumant un rôle de pôle de services pour les communes alentours, Caraman est-elle déjà attractive vis-à-vis des périurbains en recherche de lieu de résidence. La municipalité sait qu'elle sera rapidement dans le giron de Toulouse et semble vouloir préparer cette entrée dans un fonctionnement métropolitain. Notamment, pour ne pas perdre son identité, la maire a un projet en relation avec la DRAC qui devrait permettre à la commune de se distinguer, avec le souci de « *ne pas s'aligner sur ce qui peut se faire en ville* ». L'objectif est donc double : se faire identifier par rapport aux autres centaines de communes en renforçant une valorisation territoriale propre à travers un lieu culturel original ; assumer une spécialité qui lui donne un rôle dans l'espace métropolitain culturel.

3.3. Saint-Geniès-Bellevue, Lespinasse et Frouzins : trois communes de la seconde couronne

Saint-Geniès-Bellevue, Lespinasse et Frouzins, communes de la seconde couronne, sont situées à 11 kilomètres de Toulouse pour la première et à 15 kilomètres pour les deux autres. Les populations de Saint-Geniès et de Lespinasse sont aujourd'hui quasiment similaires (autour de 1 800 habitants) mais la croissance de la première s'est faite progressivement, alors que celle de la seconde a été fulgurante. Frouzins quant à elle est une commune de taille supérieure ; sa croissance a débuté dès les années soixante, mais la population a plus que doublé entre 1975 et 1999, date à laquelle elle comptait 5936 habitants.

La politique d'urbanisme de Saint-Geniès-Bellevue est celle de la restriction, l'objectif étant selon l'adjoint interrogé « *de rester dans les bois et surtout ne pas devenir comme L'Union* », sa voisine qui est considérée comme la grande ville sans âme et l'exemple à ne pas suivre.

Concernant la culture, la municipalité accompagne les initiatives du foyer rural : il est à l'origine de l'ensemble des actions menées et propose un large panel d'activités et de manifestations ; il gère également le cinéma. Aussi la municipalité de Saint-Geniès n'a-t-elle pas de politique culturelle dans le sens d'actions poursuivant des objectifs pré-établis ; mais l'adjoint rencontré assure qu'avec ce qui est fait par le foyer rural et la proximité des équipements toulousains, les habitants peuvent accéder à une offre variée et complète. Pour ce qui est de créer des structures culturelles municipales, les élus ne l'envisagent pas et le justifient au regard des faibles ressources de la commune... Pourtant, il n'est pas non plus prévu de faire venir des entreprises, car « *les habitants ne tiennent pas à avoir une usine à goudron à côté de chez eux* ». Cet exemple choisi d'une entreprise polluante et peu valorisante illustre bien une représentation schématique et négative de la ville.

Pourtant, lors du même entretien, l'adjoint a précisé que l'accessibilité aux lieux prestigieux toulousains allait de soi car « *on fait partie de Toulouse* ». Mais cette association à la ville-centre n'est pas considérée comme une charge : la municipalité n'a en effet pas souhaité envisager son intégration à la Communauté d'agglomération, « *par peur de se faire manger* ». Par contre, Saint-Geniès s'est associée dans le cadre d'une communauté de communes avec trois autres communes voisines de sa taille, avec l'objectif « *d'être plus forts à plusieurs* ».

Saint-Geniès apparaît typiquement comme une commune qui a profité de la venue d'une catégorie de population privilégiée, à qui il est possible de se déplacer pour fréquenter les services proposés par les plus grandes communes alentours ; elle souhaite que ses habitants puissent profiter d'une vie locale active, en conservant cependant la tranquillité d'une petite commune « sans histoire » et, pour ce faire, se préserve de ce qui pourrait venir de la *ville* dans sa

représentation négative.

Lespinasse présente une situation très différente. Bénéficiant d'un produit de la taxe professionnelle considérable, la municipalité a pu créer des lieux culturels relativement exceptionnels pour une commune de cette taille.

L'objectif tangible de l'intervention culturelle municipale est d'affirmer Lespinasse comme une ville à part entière, alors qu'elle se considère jusqu'à présent « *écrasée par Toulouse* ». C'est donc avec une volonté de dynamiser la vie locale, et avec le souci de répondre aux besoins de la population (notamment des jeunes) que la nouvelle municipalité a investi le secteur culturel à partir de 1995. Proche de Toulouse et d'autres communes importantes, la municipalité de Lespinasse a ressenti le besoin d'affirmer la commune comme une entité. Comme Tournefeuille, elle considère la multi- polarisation culturelle comme une voie préférable à celle de la prédominance d'un seul pôle, Toulouse, même si cela signifie une implication financière de l'ensemble des communes de l'espace métropolitain. Concernant l'intercommunalité, le maire rencontré en 2000 hésitait encore entre la Communauté d'agglomération toulousaine et un projet de communauté de communes tournée vers Fronton: malgré les aspirations du maire à se rapprocher du cœur de l'agglomération, l'intégration à la première n'a pas eu lieu.

Frouzins est nettement plus importante que les deux communes précédentes. Avec près de 6 000 habitants en 1999, elle a connu un doublement de sa population entre 1975 et 1999, mais le début de son urbanisation s'est déroulé dès les années soixante. Aujourd'hui, l'objectif de la municipalité est de maîtriser sa croissance démographique, tout en enrichissant le cadre de vie des habitants.

Concernant l'intervention culturelle municipale, le maire considère que la municipalité ne poursuit pas une politique avec des objectifs précis dans ce domaine, mais applique plutôt une politique d'accompagnement de la vie associative ; la municipalité semble souhaiter se doter de lieux que « *l'ensemble des communes doit avoir : on n'a pas innové* ». Les lieux peuvent donc être qualifiés exclusivement de proximité: une école de musique (intercommunale depuis peu) et une bibliothèque constituent l'essentiel de l'intervention municipale. Pour le reste, une fédération des associations a été créée, avec la volonté de la municipalité d'harmoniser les différentes actions et manifestations.

En matière d'intercommunalité, le maire ne souhaitait pas adhérer à la Communauté d'agglomération toulousaine pour deux raisons : parce que cette structure entraînerait, selon lui, l'effacement de la proximité, et parce qu'il ne voudrait pas « *faire fondre l'identité de Frouzins pour devenir toulousain ; le muretin par contre a une identité propre* ». Est-ce parce qu'il considère que ses administrés sont « *plus tournés vers la ruralité que vers le grand urbain qu'est Toulouse* » que le maire souhaite ainsi se rapprocher davantage de Muret que de Toulouse ? Toujours est-il que ces considérations semblent très contradictoires avec la vision qu'il a par ailleurs des pratiques culturelles des habitants : le maire estime en effet que les habitants ont des pratiques pour leurs sorties culturelles ponctuelles à Blagnac ou Toulouse, et il n'envisage pas leur fréquentation des lieux culturels de Muret. En outre, en termes d'emplois, les actifs de Frouzins sont dépendants des pôles du cœur de l'agglomération, en particulier dans la base militaire de Francazal à Cugnaux et dans le domaine de l'aéronautique.

Il semble donc que la municipalité rencontre en définitive des difficultés de positionnement dans l'espace métropolitain. En matière culturelle, elle souhaite assurer des lieux permettant aux habitants d'avoir des pratiques de proximité -et cela se traduit par le souhait de ne pas éloigner les prises de décisions à l'échelle d'une communauté d'agglomération trop lointaine ; ce désir de proximité est restitué dans un discours qui s'appuie sur des termes de *ruralité*, d'*identité* qui ne semble pas correspondre aux pratiques des habitants, tant en termes d'emploi que de fréquentation culturelle. Située entre deux pôles -Muret qui rassure par sa modestie et Toulouse qui effraie par son hégémonisme et son aspect incontournable- Frouzins semble traduire ce tiraillement par un repli sur la proximité (justifiée de surcroît selon le maire par de faibles ressources budgétaires).

En conclusion, une certaine organisation de l'espace métropolitain émerge ici, résultant des différents profils dressés ci-dessus. Une catégorisation définitive risquerait d'ignorer la complexité des situations. Cependant, une hiérarchisation de l'espace métropolitain peut être tentée. Elle fait fi de la distance à la ville-centre, de la taille des communes ou de la date du début de l'urbanisation. Elle repose en priorité sur la diversité des stratégies municipales des communes de l'espace périurbain.

Trois grandes tendances principales se dégagent, quelle que soit la couronne de la commune, et quel que soit son poids démographique :

- des municipalités se positionnent comme communes périphériques. Satisfaites de leur dépendance au centre (ou aux centres), elles profitent de services culturels de qualité sans pour autant en assumer financièrement les conséquences ;
- d'autres municipalités souhaitent se positionner comme entités propres. Elles font le choix, non pas d'acquiescer une totale autonomie vis-à-vis de la ville-centre, mais d'affirmer et d'assumer un rôle de ville à part entière -et non plus de cité périphérique. Dans une dynamique territoriale métropolitaine, elles existent.
- une troisième tendance ne concerne que quelques communes, ne déclarant pas leur appartenance à un ensemble métropolitain. Elles se laissent porter par des dynamiques extérieures et ne parviennent ni à se positionner vis-à-vis des pôles voisins, ni à structurer elles-mêmes une attractivité pour les communes alentours.