



**HAL**  
open science

## Chapitre 7. La fusion par les politiques : les politiques culturelles

Emmanuel Négrier, Mariette Sibertin-Blanc

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier, Mariette Sibertin-Blanc. Chapitre 7. La fusion par les politiques : les politiques culturelles. Emmanuel Négrier; Vincent Simoulin. La fusion des régions. Le laboratoire d'Occitanie, Presses universitaires de Grenoble, pp.153-173, 2021, 978-2-7061-4969-6. 10.3917/pug.negri.2021.02.0153 . hal-03134919

**HAL Id: hal-03134919**

**<https://hal.science/hal-03134919>**

Submitted on 8 Feb 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La fusion par les politiques : les politiques culturelles

Emmanuel Négrier, Mariette Sibertin-Blanc

L'analyse de la fusion régionale ayant abouti à la création de la région Occitanie Pyrénées-Méditerranée s'effectue ici à partir d'une politique publique singulière : la politique culturelle. Celle-ci ne fait pas partie des compétences obligatoires des régions, bien qu'un débat, à l'occasion de la loi NOTRe du 7 août 2015, ait été ouvert à ce sujet. La compétence culturelle est demeurée partagée, c'est-à-dire de libre exercice des conseils régionaux, en dépit de la fin, dans cette même loi, de la clause générale de compétence. Mais aucune réelle obligation ne pèse sur la collectivité à son sujet (Négrier, 2015). Dans les faits, toutes les régions interviennent dans les différentes matières qui constituent, aujourd'hui, le domaine public de la culture (spectacle vivant, musique, arts visuels, patrimoines, enseignements artistiques, livre et lecture). Et le développement de ce domaine depuis les années 1980 en fait un secteur d'investissement politique et administratif non négligeable dans toutes les régions, même si leur contribution, en termes financiers, reste moins importante que celle de l'État, des communes ou des départements, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau n°1 : Les financements publics et privés non-lucratifs de la Culture**

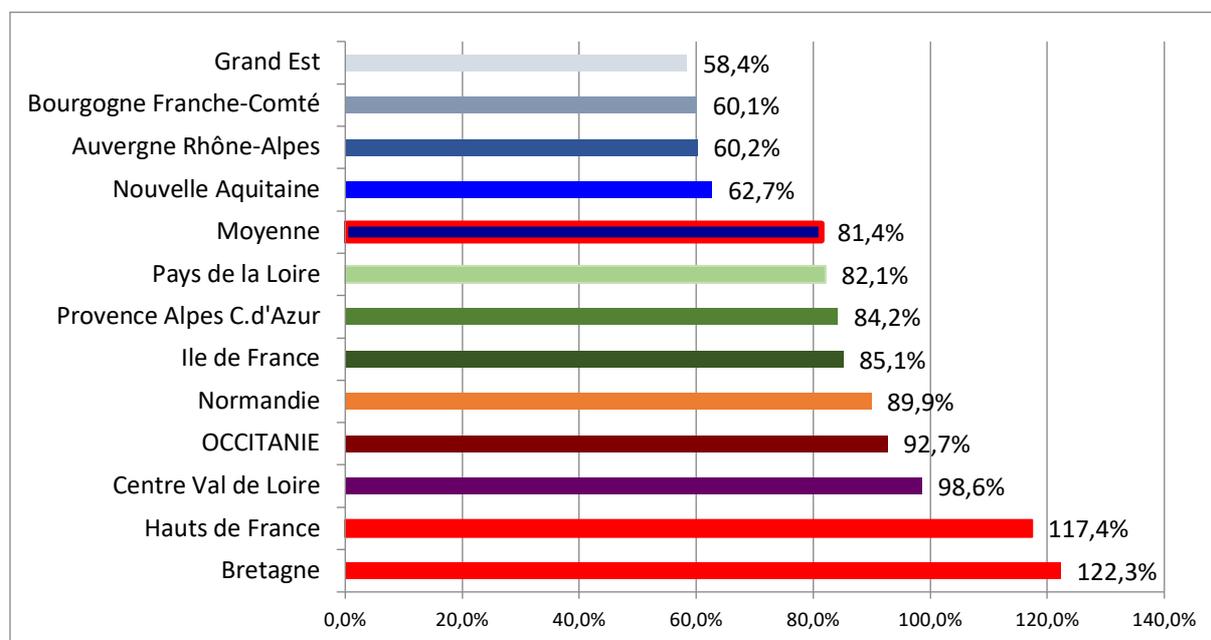
| Origine   | Montant (M€) |
|---|--------------|
| État : Ministère de la Culture                                  | 3462         |
| État : Autres ministères, dépenses fiscales, etc.)              | 3925         |
| Communes + intercommunalités                                    | 7200         |
| Départements  | 1242         |
| Régions   | 717          |
| <b>Total fonds publics</b>                                      | <b>16546</b> |
| Mécénat d'entreprise (selon Admical 2018)                       | 500          |
| Crowdfunding (dons – selon DEPS 2018)                           | 45           |
| Fondation de France et Fondations sous égide (estimation)*      | 25           |
| Fondation du patrimoine et fondations sous égide (estimation)** | 30           |
| <b>Total fonds privés non lucratifs</b>                         | <b>600</b>   |

Source : élaboration personnelle d'après sources multiples 2014-2018

Cette modestie apparente doit être nuancée par le fait que la politique culturelle conduite en région est le fait d'un partenariat quotidien entre les conseils régionaux et les Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC), représentant le ministère de la Culture dans chaque région, et elles-mêmes soumises à la même fusion. C'est précisément ce duo État-région qui a longtemps donné à croire que les politiques régionales s'étaient construites et

développées sous l'ombre portée de l'État, et étaient donc peu susceptibles de varier d'une région à l'autre (Moulinier, 2016). Quant à ce que représentent chacun des flux financiers de ces deux pouvoirs publics à l'échelle régionale, il est variable selon les régions, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 1. La part du financement culturel régional par rapport à celui de l'État.



Source IGAC, Ministère de la Culture, 2014

\* Exemple de lecture : en Occitanie, le budget Culture de la Région est équivalent à 92,7% du budget de la DRAC Occitanie.

Contrairement à une hypothèse assez couramment admise jusque-là, les différences qui affectent les politiques culturelles des régions s'avèrent donc importantes. Elle surgissent au-delà des chiffres, qui ont eu tendance à masquer de tels contrastes (Delvainquière et Dietsch, 2009). La région Occitanie est un terrain particulièrement intéressant pour en mesurer l'étendue. Nos témoignages évoquent d'ailleurs spontanément une réalité qui vaudrait « au-delà du seuil de Naurouze et une autre en deça »<sup>1</sup>. Un seuil qui n'intéressait jusque-là que les experts en canaux et bassins aquifères se retrouve chargé d'imaginaire politique. Au moment où l'on dissout une frontière institutionnelle, on en rétablit une symbolique. C'est que la fusion provoque, avant même d'entrer dans un processus de mise en œuvre, ce que nous avons appelé un « choc de réflexivité » (Négrier et Simoulin, 2018) conduisant les acteurs généralistes, mais aussi ceux spécialisés dans un secteur, par le fait de découvrir des politiques publiques autres que la leur, à découvrir la relativité de la leur. Ce qui leur semblait à la fois la seule formule et la meilleure possible pour une politique culturelle, devient contingente. La « renaturalisation », qui procéderait d'un changement d'échelle matériel, symbolique et relationnel (Dedieu, 2019), supposerait à la fois des traductions, des (re)médiations qui sont inscrites dans le temps long. Elle semble hors de portée du court ou moyen terme. Par

<sup>1</sup> Le seuil de Naurouze est cette ligne de partage des eaux qui se situe presque exactement à la frontière entre les deux anciennes régions, les eaux coulant vers la Méditerranée ou l'Atlantique selon qu'elles se trouvent d'un côté ou de l'autre du seuil.

traduction, nous entendons l'adoption et l'adaptation de dispositifs différents pour aborder les mêmes objets désormais réunis. Par (re)médiation nous entendons à la fois cette recherche de communs dans l'altérité (parfois poussée à l'excès) qui résulte de ce choc de réflexivité, et les dispositifs mis en place pour conjurer toute lecture en termes de gagnants/perdants de la fusion. Naturellement, cette (re)médiation est une contrainte organisationnelle d'autant plus importante que la majorité politique issue du scrutin de décembre 2015 ne résulte pas d'une alternance partisane. Il y a donc lieu de porter un héritage, au lieu de faire table rase de certaines parts du passé, comme on a pu le voir dans les régions où fusion et alternance sont allées de pair : Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Grand Est<sup>2</sup>.

Nous n'avons pas examiné chacun des segments de ce qu'une politique culturelle régionale couvre en pratique : du patrimoine aux arts de la scène, des arts visuels au soutien aux radios locales, de l'audiovisuel au livre, etc. En ce qui concerne les langues régionales, on se reportera au chapitre éclairant de Paul Alliès et Damien Canavate, dans ce même ouvrage. Pour le reste, nous avons été conduits à faire des choix drastiques parmi les situations fusionnelles, assez caractéristiques cependant des tendances dominantes observées.

Notre travail a procédé par l'examen de documents de programmation et la réalisation de nombreux entretiens approfondis qui concernent (plus d'une vingtaine) à la fois les élus et agents des régions, ceux des deux anciennes DRAC, des acteurs culturels qui, en tant que bénéficiaires de ces politiques, offrent une vision singulière de ce en quoi cette fusion consiste. Nous avons mené à bien des entretiens dans d'autres régions (notamment en Nouvelle-Aquitaine et en Grand Est, où les fusions se sont effectuées à partir de trois anciennes). Nous aurons l'occasion de préciser, sur certains points étudiés, en quoi nos observations sont spécifiques à l'Occitanie, tandis que d'autres se retrouvent dans d'autres contextes fusionnels. Ce chapitre s'efforce donc d'examiner ce qu'il y a de spécifique au domaine de la culture dans un contexte de fusion (et d'où proviennent les éventuelles singularités) par rapport à d'autres domaines ; et ce qu'il y a de spécifique à cette fusion par rapport à ce que l'on sait d'autres fusions régionales de politique culturelle.

## **A. Un choc de réflexivité en cinq dimensions**

Rien ne laissait supposer que l'étude de deux anciennes politiques culturelles régionales donnerait autant sa pertinence à une analyse comparée, c'est à dire à la description des similarités mais surtout des différences dans les configurations et les produits (Smelser, 2003) de l'action publique ; ainsi qu'à l'explicitation des raisons de tels contrastes. En effet, la Région en culture a souvent été décrite comme la « fille aînée » de l'État, rediffusant ses principes d'action grâce à une administration professionnalisée et l'accompagnement des directions régionales du ministère de la Culture (Bodiguel, 2000 ; Négrier & Teillet, 2014). Or que constatons-nous, lorsque nous examinons la façon dont les politiques culturelles ont été conduites par les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, avant la fusion ? Cinq foyers principaux de différenciation se manifestent clairement.

---

<sup>2</sup> Par exemple, pour le personnel, l'engagement de ne pas recourir aux mobilités forcées, celui de garantir une harmonisation à la hausse des régimes indemnitaires, pèse davantage dans les régions où fusion et continuités politiques vont de pair.

Le premier est l'intensité financière de politiques culturelles différemment positionnées. Côté Est, la forte intensité est notamment liée à un phénomène presque totalement étranger à l'Ouest : la gestion régionale d'équipements en régie directe. En effet, le propre des politiques culturelles régionales, au contraire des municipales, est généralement de procéder davantage par aide indirecte, comme les subventions, que par la gestion en tant que telle. Or en Languedoc-Roussillon, la région avait fait le choix d'une responsabilité directe pour certains lieux : le Centre Régional d'Art Contemporain (CRAC) à Sète, le Musée Régional d'Art Contemporain à Sérignan. Plus largement, la région occupait une position déterminante dans des projets muséaux (à Rivesaltes sur la mémoire des camps, à Narbonne sur la romanité), dans des festivals, dans l'orchestre-opéra de Montpellier (4 millions d'euros annuels). Cet investissement concentré auprès de certains opérateurs n'a pas d'équivalent en Midi-Pyrénées, où l'on est plus proche de la réalité moyenne décrite pour la plupart des régions : une politique de second degré. En 2010 (données ministère de la Culture) puis en 2013 (données Inspection Générale des Affaires Culturelles), le budget culturel languedocien atteint le double, en euros culturels par habitant, de celui de Midi-Pyrénées. Cela renvoie aussi à une différence de stratégie financière entre les deux anciennes régions. En Midi-Pyrénées, le moindre investissement dans la culture se déduit de l'absence d'obligation à agir en culture, et d'une volonté de conserver des marges de manœuvre pour d'autres secteurs, à partir d'un niveau d'endettement moins élevé, qui préserve plus de capacité d'investissement. En ex-Languedoc-Roussillon, c'est le contraire.

Le deuxième foyer de différenciation touche aux priorités d'intervention publique. L'approche occidentale a davantage privilégié le patrimoine que l'orientale, plus tournée vers le spectacle vivant, et en particulier la danse et le théâtre. Cela se constate avec la réussite du transfert de l'Inventaire du Patrimoine, dans les années 2004-2008, en Midi-Pyrénées, et son rôle dans le dialogue entre région et territoires infradépartementaux. Rien de tel n'a pu se produire en Languedoc. Les festivals, en apparence, sont un point commun d'investissement des deux côtés de la région. Mais en y regardant de plus près, ni les critères de soutien ni la gestion de ceux-ci n'est identique : gestion globale par un seul service de tous les festivals culturels en Midi-Pyrénées ; gestion au sein de chaque secteur ou discipline, en Languedoc. Cette distinction ne touche pas qu'à un enjeu d'organisation. De ce choix découlent toute une série de différences qui touchent aux critères de soutien, aux objectifs que l'on assigne aux événements au sein des politiques culturelles et des politiques régionales tout court (Négrier, 2017).

Le troisième contraste touche à la logique majeure d'intervention. A l'ouest, la Région s'inscrit dans une logique spatiale où les départements tiennent une place importante. La politique culturelle priorise une vision territoriale, qui s'inscrit ensuite dans des filières (musicale, chorégraphique, patrimoniale, littéraire, etc.). La variable territoriale est première, et ce n'est pas un hasard si la Région a inauguré, dans les années 2000, un modèle de contractualisation Région/pays intitulé « Projets Culturels de Territoire ». Rien de tel à l'Est, où c'est plutôt par les filières que la politique culturelle s'est envisagée, avant de se concrétiser sur des territoires. Moins dépendante d'une vision spatialisée de la région que de la capacité de développement sectoriel qu'elle représentait, la politique régionale y a largement ignoré la contractualisation avec les territoires subrégionaux (départements, intercommunalités). Elle a priorisé des filières, et ce n'est pas un hasard si, dans cet esprit, la concertation avec les

partenaires sociaux (tous inscrits dans une filière professionnelle, précisément) a été plus institutionnalisée à l'est qu'à l'ouest.

Le quatrième point touche à l'instrument que représentent les agences culturelles régionales. Dans la logique territorialisée mentionnée à l'instant, la présence d'agences incarnant un secteur ou un ensemble de disciplines n'est pas impérative. L'administration directe de la Culture est privilégiée, au besoin à l'appui de comités d'experts, où les élus sont éventuellement associés. C'est ce qu'il se passe à l'ouest, avec l'exception notable du Centre Régional des Lettres, dont le caractère d'agence est lié notamment au partenariat structurel État-région<sup>3</sup>. Pour les autres domaines, le modèle de l'agence joue un rôle plus important à l'est, où il développe des missions de connaissance et d'observation, d'expertise, voire de concertation et de mise en œuvre, sur plusieurs domaines. C'est le cas de « Réseau En Scène », de « Languedoc-Roussillon Cinéma » ou de « Languedoc-Roussillon livre et lecture », même si elles ne disposent pas – ou peu - du pouvoir de délivrer directement des aides. Ce dernier pouvoir demeure à l'institution politique. Mais le rôle d'« intelligence active » de l'agence sur son espace est fondamental dans une articulation filière/territoire. Elle ne met pas l'agence à l'abri de controverses sur les limites de son rôle « informel », sur les préférences qu'elle défend *de facto*, sans parfois même en avoir conscience. Cet art de la controverse est consubstantiel aux politiques culturelles, agencifiées ou non (Teillet, 2010).

Le cinquième point se réfère à l'influence que l'on prête d'ordinaire aux relations multi-niveaux, selon une perspective de mimétisme ou d'isomorphisme normatif (DiMaggio et Powell, 1983 ; Orléan, 2001), selon laquelle les conventions passées entre l'État et les régions conduiraient à une standardisation des comportements et à une « course vers le milieu » des différentes politiques publiques (Dupuy, 2018). Dans une perspective instrumentale (Lascoumes & Le Galès, 2005), le dialogue structurel et puissant entre région et État aurait logiquement dû déboucher sur une grande homogénéité des politiques régionales entre elles. Si l'on voit bien que ce n'est pas le cas, c'est que des instruments que l'on estimait prescriptifs ne le sont pas, ou ne le sont guère. Ceux qui jouent le plus grand rôle dans la standardisation des actions, ce sont les dispositifs des opérateurs nationaux : Centre National du Livre (CNL) et Centre National du Cinéma et de l'image animée (CNC). Mais contrairement aux attentes, la politique ministérielle des labels, dans le spectacle vivant, ne se traduit pas non plus par une telle standardisation des politiques régionales en la matière. Même lorsque l'État dispose de compétences régaliennes et de capacités d'injonction - sur les monuments historiques classés et inscrits, par exemple – cela ne conduit nullement à rapprocher les politiques des Régions en matière de patrimoine. Au contraire, c'est la politique régionale de l'État qui s'inscrit sur un territoire, et y varie selon ce qu'elle y trouve d'opportunités, d'espaces d'intervention, de légitimité. Cela seul peut expliquer une sorte de complémentarité, ou de compensation État/Région observée en plusieurs occasions. Ainsi, quand la Région Alsace consacrait environ 27% de son budget au patrimoine, la Région Languedoc-Roussillon y investissait seulement 15% du sien. Mais « en miroir inversé », la DRAC Alsace y consacrait 24% contre 45% pour la languedocienne (Négrier & Teillet, 2014b). Évidemment, cela n'aboutit pas à une harmonie de second rang, que l'on pourrait déduire de ces

---

<sup>3</sup> Pour développer leurs politiques en matière de livre et lecture, et pour bénéficier de soutiens de la part du Centre National du Livre, la quasi-totalité des régions a mis en œuvre, en partenariat avec l'Etat, des Centres Régionaux des Lettres qui obéissent peu ou prou aux mêmes grandes normes d'action publique. Cela n'implique pas que leurs politiques soient rigoureusement identiques, mais cela reste un facteur d'harmonisation certain.

complémentarités. À l'échelle nationale, une telle idée se heurte à un simple chiffre : la profonde inégalité de traitement entre l'ensemble des régions françaises, d'une part, et d'autre part l'Ile-de-France, où sont concentrées plus de la moitié des ressources d'État en faveur de la Culture. Au fond, derrière la rhétorique jacobine, nous voyons se concrétiser une plasticité de l'État au territoire, une dépendance logique au système d'action régionale, autant qu'aux impératifs verticaux des politiques ministérielles. C'est ce que nous pouvons nommer la contingence territoriale de l'État (culturel) ». Les FRAC, pourtant outil commun à toutes les régions et cofinancés par elles et l'État, en sont un parfait exemple pour les arts visuels. Les deux entités, qui perdurent séparément dans la nouvelle Région, révèlent de fortes différences. Au niveau national, après une première tentative de fusionner rapidement les FRAC des différentes régions pour que n'en subsiste qu'un au lieu des deux ou trois antérieurs, le choix s'est orienté, plus prudemment, vers le maintien des entités séparées, et de vagues promesses de mutualisation<sup>4</sup>.

## **B. Politique de transition**

On aura compris que la mise en place d'une politique régionale en lieu et place des deux antérieures soit tout sauf une entreprise aisée. Aux divergences plus significatives que prévu s'ajoutent des compétitions entre directions services qui ne recoupent pas exactement une conflictualité larvée entre les deux personnalités politiques en charge de la Culture : la vice-présidente, du Parti Radical de Gauche, sortante midi-pyrénéenne, et le président de la Commission chargée de la Culture, nouvellement élu sur la liste « Un nouveau monde en commun », où se retrouvent les sensibilités proches du Front de Gauche, de la France Insoumise et du Parti Communiste. Dans ces conditions, trois conséquences apparaissent nettement.

La première est l'émergence du cabinet de la Présidente de région comme pôle d'influence sur les politiques culturelles. Face aux directions et chefs de service qui se regardent en chiens de faïence (et qui finiront par être tous deux écartés de la direction de la Culture), et aux élus en charge du secteur, le responsable Culture du cabinet conquiert un pouvoir important. Un constat similaire peut être fait dans d'autres régions issues de fusion, comme Nouvelle Aquitaine par exemple (qui succède aux régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes).

« Nous héritons de trois visions de la politique culturelle, et il y a deux élus pour porter la nouvelle, qui s'opposent sur à peu près tous les dossiers. Le résultat, c'est que le responsable Culture du cabinet du Président a pris un pouvoir considérable, en lien direct avec les services » (responsable Culture de la Région Nouvelle-Aquitaine, entretien juin 2017).

Dans le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la situation est un peu différente :

« Le pouvoir du cabinet ? Il a toujours été important, mais la personne qui représente la culture ne pèse rien. C'est plus la directrice de cabinet et la DGS qui pèsent, politiquement » (ancien agent de la direction régionale de la Culture, entretien avril 2019).

---

<sup>4</sup> Cf. Emmanuelle Lequeux : Emmanuelle Lequeux : « Les FRAC, face au bric-à-brac territorial », Le Monde, 27/10/2019

Dans ce dernier cas, la politisation des dossiers résulte de sa concentration au sein d'un exécutif resserré autour de la présidence et du cabinet, s'imposant à un service culture, pourtant considéré, en Rhône-Alpes, comme l'un des plus avancés.

Cette concentration et cette politisation est à la fois logique et singulière à l'Occitanie, où elle peut sembler paradoxale. D'une part, en tant que transition politique, la fusion confère aux représentants politiques un poids qu'ils n'ont généralement pas dans les phases de stabilité institutionnelle. C'est une vieille leçon de la « transitologie », celle en particulier inspirée des travaux de Philippe Schmitter, qui montre que dans ces phases, le jeu des bureaucraties et coalitions néo-corporatistes se trouve comme suspendu. Le politique y détient – provisoirement ? – une influence exceptionnelle sur les principaux enjeux (Schmitter, 1995). D'autre part, la question est d'autant plus intéressante dans le cas de l'Occitanie que, entre les deux tours, un accord entre les deux composantes de la gauche avait abouti à l'idée de renforcer les pouvoirs de l'assemblée du conseil régional contre son exécutif, en établissant un bureau de l'assemblée et en donnant à celle-ci une capacité politique plus forte. Il s'agissait, de façon assez inédite dans l'histoire de la régionalisation française, de « re-parlementariser » la décision régionale<sup>5</sup>. Or en matière de culture, comme sans doute dans la plupart des domaines d'action, ce nouveau parlementarisme régional s'est effondré devant la pratique.

« (...) la nouvelle gouvernance voulue par Gérard Onesta<sup>6</sup> était une très bonne idée sur le papier, mais elle s'est heurtée à la réalité du travail (...) Une commission sectorielle culture, c'est une réunion d'une heure 30 tous les mois et demi. C'est une chambre d'enregistrement, et ça ne fonctionne pas : il y a tellement de dossiers que la commission, pendant 90 minutes, a à peine le temps d'écluser : on peut pas étendre la durée de la commission : les élus ne voudraient pas : pas le temps, pas envie. Et en plus on en a à chaque fois trois voire 4 qui sont en visioconférence ! Donc la marche des dossiers est la suivante : les services instruisent les dossiers. Ils ont leur historique, leurs intérêts, leurs clientèles. Ils travaillent sous arbitrage de l'exécutif ; en bureau (...), à 99% les dossiers sont déjà bouclés (...); la commission sectorielle avalise ensuite sans vraiment discussion, en dehors de quelques déclarations formelles. » (entretien avec un.e membre de la Commission permanente, avril 2019).

On le voit bien au travers de cette citation, la politisation de transition consacre bien plus la vision présidentiale des politiques régionales que celle des conseils élus. Ceux-ci, tant matériellement qu'au gré de leurs implication et discipline majoritaire, n'exercent ni la capacité de délibération qui leur est confiée en général, ni celle théoriquement renforcée en Occitanie.

La deuxième conséquence, c'est l'introduction d'un pilotage administratif de type radicalement nouveau, qui saisit le secteur de la Culture comme une organisation ordinaire, alors qu'il cultiverait plutôt l'image de son exceptionnalité. La nouvelle direction de la Culture instille une philosophie de management public, à partir de laquelle chaque agent est soumis à un choc de réflexivité : quelle est sa place dans la nouvelle organisation ? quelles sont ses aspirations à diriger où accompagner ? à quelles contraintes il ou elle doit se plier dans une administration en ordre de marche ? Alors que la direction de la Culture trouvait souvent à sa

---

<sup>5</sup> Cf. Fabrice Massé : « Révolution institutionnelle en Occitanie ? », Revue Art-de-Ville n°53, Mai 2017 - <http://www.artdeville.fr/revolution-institutionnelle-en-occitanie/>

<sup>6</sup> Leader de la liste «Un nouveau monde en commun » au premier tour et allié de celle conduite par Carole Delga au second tour.

tête des personnalités tirant leur force d'une double proximité avec le monde de la Culture et celui de la politique, elle hérite ici d'un cadre tirant sa force d'une capacité à appliquer, dans un secteur qui n'en a pas l'usage, les règles du nouveau management public : coaching, évaluation, reporting, organisation par projet. Ce nouveau pilotage « exogène » s'impose d'autant mieux que les services des deux régions antérieures, antagoniques et peu préparés à la fusion, n'ont aucune capacité à dessiner un projet alternatif, et sont plutôt découragés d'en imaginer un. D'autre part, il est parfaitement cohérent avec la prise de pouvoir (politique) du cabinet sur le domaine. La direction assume donc pleinement une fonction de mise en œuvre de consignes portées par l'exécutif. À l'importance des chocs de réflexivité que nous avons indiqués plus haut – dont l'amortissement ne peut être que long – s'ajoute celui d'une vaste réinterprétation managériale du monde de la culture, l'un de ceux qui se vit précisément comme une exception à son règne.

« Je leur ai fait part de mon diagnostic, très directement, sur ce que je percevais : d'un côté un personnel passionné, ça c'est bien ; de l'autre des « travailleurs indépendants », très peu de collectif, une auto-perception comme exceptionnel, différent, distingué, anti-procédures. J'ai indiqué que sur certains points il fallait s'attacher à être comme tout le monde, à ne pas vouloir se distinguer. Que les *Claudia* et les *Claudio* (rotation demi-circulaire de la tête évoquant le mouvement capillaire d'une réclame pour shampooing), c'était fini. C'est souvent reproché aux cultureux ça, ce manque de rigueur. » (Entretien avec un.e responsable de l'administration régionale, au sujet du service culture, juin 2017)

Ce « choc herméneutique » s'ajoute aux précédents sans leur apporter de véritable réponse. Il est également difficile à porter pour la personne qui en a la charge, qui quitte son poste moins de deux ans après sa nomination. Les agents du service, dont l'ethos professionnel les pousse à épouser les normes prévalant dans leurs sous-secteurs respectifs, vivent mal l'émergence d'une logique managériale qui leur impose un rapatriement fonctionnel de leur métier, alors qu'ils concevaient leur rôle en osmose avec leurs milieux d'intervention. C'est tout le dilemme entre loyauté institutionnelle (interne) et loyauté sectorielle (externe) qui se joue dans la fin de ces « *Claudio* et *Claudia* ».

La troisième conséquence, c'est enfin, à la lecture d'un processus en train de se faire, la modestie et la difficulté des harmonisations entre les deux anciennes politiques culturelles. Le chantier de la réorganisation est en soi complexe et chronophage et fait passer au second plan le changement dans les actions elles-mêmes. Alors que l'un des objectifs était d'aller assez vite vers la définition d'une nouvelle politique qui tirerait parti des meilleures formules inspirées de l'une ou de l'autre des deux anciennes régions, la réalité se heurte à de lourdes difficultés. Les solutions retenues ici peuvent être d'un coût redoutable dans l'autre contexte. Comme on le voit aussi pour la Recherche, les politiques régionales s'inscrivent dans un contexte territorial singulier, qui n'est pas le même à l'Est et à l'Ouest, renouant avec l'adage : « vérité en deçà des Pyrénées, mensonge au-delà ». Par exemple, la politique de soutien, extrêmement généreuse, de la Région en faveur de l'Opéra de Montpellier n'a pas d'équivalent à Toulouse pour des raisons historiques et politiques, et notamment le cumul des mandats à Montpellier entre la métropole et la région. Adopter cette formule à Toulouse serait financièrement exorbitant, et la supprimer à Montpellier culturellement dramatique et politiquement dangereux. La nouvelle politique culturelle, actée en 2018, est la traduction de ces difficultés. En augmentation de 3% par rapport au cumul des budgets précédents, elle exprime cette contrainte de l'harmonisation à la hausse, afin que les clauses les plus favorables de l'héritage d'une des anciennes régions soient généralisées à l'ensemble de

l'Occitanie. Mais ce « café para todos » occitan<sup>7</sup> a ses limites, politiques autant que budgétaires. De facto, l'harmonisation des dispositifs de politique culturelle se fait de façon lente, en multipliant les exceptions, et en débutant par les dispositifs qui sont déjà assez convergents, comme ceux de la politique du Livre, par exemple. On ajoutera que ces difficultés ne sont pas moins considérables pour les dispositifs régionaux de l'État lui-même, réputées pourtant intangibles, et que l'on découvre avoir été plus contingentes aux territoires, plus sensibles à leurs identités culturelles.

L'analyse en termes de fenêtre politique<sup>8</sup> est généralement mobilisée pour comprendre un changement effectif, à partir de la convergence, plus ou moins effective, de trois courants : celui des problèmes (leur acuité ressentie), celui des politiques (les aspirations à leur réforme) et enfin celui de la vie politique (les alternances). Elle trouve ici sa pertinence « en creux », en montrant précisément comment la non convergence de ces courants contraint fortement le changement. La perception des problèmes reste assez hétérogène, les apprentissages politiques sont fragiles et ambivalents, et les éléments de courant politique sont désalignés. Dans notre cas, la fenêtre résulte exclusivement d'une réforme décidée à une autre échelle, gouvernementale, et en mal d'appropriation. Dans un cadre si peu favorable à l'idée de « faire région » par les politiques publiques, le secteur de la culture est pourtant trop global. En réalité, il est traversé par une diversité des situations qu'il convient d'examiner maintenant. Nous allons le montrer en prenant quelques exemples très contrastés, autour des politiques du livre, du spectacle vivant et des projets culturels de territoire.

### **C. Faire région par la culture : opportunités et contraintes**

En descendant à une échelle plus petite, celle des sous-secteurs professionnels de la Culture, nous allons constater que les conditions et effets de la fusion sont très différents. Tous éprouvent le cadre général, et le choc de réflexivité à cinq dimensions énoncé dans notre premier point. Tous ont vécu le choc herméneutique, de façon plus ou moins frontale selon que les personnes étaient ou non directement en prise avec les services culturels, mais en étant affecté par lui. Cependant, les formules qui s'appliquent à ces sous-secteurs font apparaître des acteurs, des cultures professionnelles et des logiques instrumentales assez distinctes. Il est donc intéressant de les comparer.

#### **a) Livre et Lecture : la fusion maîtrisée**

Le domaine du Livre et de la lecture présente, dans un contexte de fusion extrêmement tendue, un cas tout à fait à part. En deux années, le Centre régional des Lettres (CRL) de Midi-Pyrénées et l'agence Languedoc Roussillon Livre & Lecture (LR2L) ont abouti à une fusion effective au sein d'un nouvel organisme, Occitanie Livre & Lecture (OLL), en maintenant en place dans leurs nouvelles fonctions l'ancien directeur et l'ancienne directrice des deux organismes. Au sein de l'ensemble du domaine culturel, il s'agit ici plus d'une « consolidation » (Grant & Kay Harman, 2003) entre deux entités ayant à peu près des vocation et amplitude similaires que d'une absorption ou de l'extension d'un dispositif à une nouvelle échelle, en

---

<sup>7</sup> « Café para todos », expression utilisée en Espagne pour généraliser à toutes les communautés autonomes les compétences accordées dans un premier temps aux seules autonomies « historiques » (Catalogne, Galice, Pays Basque et Andalousie).

<sup>8</sup> John W. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2<sup>ème</sup> édition, New York : Longman, 2003.

l'absence d'antériorité dans une partie du territoire, comme on le verra par exemple pour le spectacle vivant. Cela n'en fait pas une circonstance plus favorable, si l'on examine la façon dont les autres régions fusionnant ont vécu la fusion de leurs centres régionaux des lettres préexistants, ce qui était le cas général. On trouve en effet des configurations très différentes, qui vont de la velléité de supprimer ces agences en Auvergne-Rhône-Alpes, avant de revenir sur une structure a minima ; la réintégration au sein des services du conseil régional des structures associatives et agences antérieures (Grand Est) ; le choix douloureux de l'une des anciennes responsables contre l'autre (Bourgogne-Franche Comté) ; l'intégration du nouvel organisme au sein d'une structure regroupent les agences régionales du spectacle, de l'art contemporain et du livre (Nouvelle Aquitaine). Ces trajectoires distinctes sont évidemment la marque de la contingence territoriale des politiques culturelles, mais elles ne se traduisent pas, le plus souvent, par une réorganisation paisible.

En Occitanie, rien ne permettait de penser que la situation serait meilleure. Au-delà de ce que nous avons déjà souligné des difficultés générales de cette fusion, des différences existaient entre les politiques des deux organismes. A l'ouest, un contrat de filière, géré par le CRL, donnait un cadre aux politiques du livre, à l'est, la dimension internationale était plus développée. Les deux directions pouvaient sembler en compétition l'une avec l'autre, ne serait-ce que pour la gouvernance de la nouvelle structure. Pourtant, la fusion dans OLL s'est opérée par un partenariat en interne qui aura géré l'ensemble des contraintes pour apparaître, au terme de deux ans, comme un univers pacifié au sein d'un champ de mines. Pour l'expliquer, plusieurs explications peuvent être avancées. La première ressemble au mimétisme normatif (DiMaggio et Powell, 1983), selon lequel la présence de règles émises depuis un centre légitime (le Centre National des Lettres) et assorties de bénéfices matériels à qui les observe (cofinancements, subventions) conduisait les acteurs régionaux à s'aligner les uns les autres sur les mêmes modes d'action. Si l'injonction était aussi forte, on ne parviendrait pas alors à comprendre le maintien, dans certaines régions, de blocages aussi forts. La seconde explication, plus sociologique, tient à la culture d'action collective du secteur du livre et de la lecture, plus enclin à s'effacer derrière les compromis collectifs et les intérêts en présence que d'autres secteurs, comme les arts visuels ou le spectacle vivant, par exemple. Encore une fois, cet argument se heurte à la diversité des configurations régionales et au fait que, sur ce point, les acteurs d'Occitanie ne font pas la preuve d'une capacité exceptionnelle à jouer collectif. En l'occurrence, si ces éléments sont bel et bien présents, ils ne sont pas décisifs. C'est le propre des conjonctures fluides comme celle d'une transition que de mettre en avant, plus que dans les phases ordinaires, le rôle des individus. En l'occurrence, le directeur du CRL Midi-Pyrénées n'est pas un spécialiste du monde des lettres, mais plutôt un haut cadre de la fonction publique territoriale, qui s'investit (et se passionne) pour le phénomène de fusion et, plus largement, pour la réforme territoriale. De l'autre côté, la directrice de LR2L vient plutôt de la filière audiovisuelle, a exercé à Toulouse, et s'est investie (et se passionne), avant toute idée de fusion, pour les démarches transversales entre agences et secteurs culturels régionaux. Les deux ne cultivent donc ni pathologie réflexive (ou prétention inquiète à incarner le seul et idéal modèle à suivre), ni autoréférence sectorielle. A partir de cette position et de ces passions, ils parviennent à la fois à influencer et à bénéficier des interventions politiques (cabinet, exécutif, commission permanente, DRAC, directions centrales du ministère) dont le poids est déterminant dans ces phases de transition. Ils produisent des notes stratégiques à l'intention de la présidence, participent, avec d'autres agences, à des séminaires de réflexion sur l'action régionale, proposent des sessions d'échange sur la nouvelle configuration aux autres agences culturelles régionales. Chacun des

deux mesure ainsi l'opportunité qu'il y aurait à incarner la réussite d'une fusion là où les autres sont à la peine, et tout ce qu'il y aurait à perdre à hystériser les dissonances. À cet égard, ils sont suivis par les agents de leurs organismes respectifs, et proposent une nouvelle structure codirigée, ce qu'ils n'obtiendront pas<sup>9</sup>. Cette opportunité, ils l'ont également saisie en imposant progressivement leur secteur comme un espace de relative sérénité là où, pour des raisons politiques et organisationnelles, les difficultés s'accumulaient dans les services de la région, sur les dossiers audiovisuels, voire sur le spectacle vivant. Ainsi, ils ont obtenu une délégation informelle pour résoudre, avec du temps, l'ensemble des opérations nécessaires à la création d'un nouvel organisme commun.

« Il ne faut pas négliger le temps qu'il a fallu pour monter le « biniou » : au moins deux mi-temps, juste pour ça, tout en dirigeant des équipes sans entraîner de *burn out*. Le nouveau logo, la négociation avec la DRAC, le CR, les compte en banque (passer de 6 à 1), la nouvelle comptabilité analytique, la révision des fiches de poste, les comités de pilotage et comités sectoriels qui accompagnent et évaluent nos dispositifs, tout cela a dû être recomposé : l'enjeu n'était pas seulement une fusion mais une mise à jour et une modernisation de la structure » (Entretien avec les responsables d'Occitanie Livre & Lecture, juin 2019).

Au bout de trois ans, la structure naît, et bénéficie d'une sorte de Yalta entre la vice-présidente à la Culture, Dominique Salomon, et Serge Regourd, le président de la Commission Permanente de la Culture, ce dernier conservant, au-delà de la phase de transition, la présidence du nouvel organisme qu'il devait initialement céder. La refondation d'une politique régionale du livre illustre ainsi parfaitement les ingrédients de la fusion (politisation, rôle des acteurs individuels, des chocs réflexifs, des injonctions instrumentales), et leur composition particulière au sein de chacun des secteurs. On peut donc dire ici que dans une configuration régionale spécifique, le secteur du livre présente des singularités qui sont, indissociablement, instrumentales, culturelles et individuelles. Les responsables des deux anciennes structures correspondent assez bien à ce que la sociologie des organisations appelle des « marginaux-sécants » (Crozier, Friedberg, 1992) : des acteurs qui participent de plusieurs systèmes d'action (la verticalité du secteur, l'administration régionale, l'horizontalité du territoire) en relation les uns avec les autres et qui jouent ainsi un rôle clef d'intermédiation et de traduction entre des logiques différentes, elles-mêmes en pleine transition.

dans

#### b) Le spectacle vivant, ou la prolongation du choc des cultures

L'analyse du cas du spectacle vivant traduit, outre le choc de la rencontre entre deux politiques régionales, le passage d'un espoir d'opportunité de changement à une phase de déception de la part des différents acteurs de ce domaine. La troisième phase, celle des ajustements stratégiques et opérationnels, aura demandé beaucoup plus d'énergie, et reste facteur de tension en fin de mandat. Ce secteur est particulièrement révélateur des différences d'approches entre les deux anciennes régions. Côté ouest, la ligne directrice était l'accompagnement de l'émergence. Le temps passé auprès des artistes et des projets sans effets immédiats pouvait être considéré comme relevant d'une mission à part entière.

« (...) côté Midi-Pyrénées, l'action était très ancrée dans les territoire, avec un travail sur le micro et une attention portée aux différences territoriales : la relation au terrain et le temps passé auprès

---

<sup>9</sup> Ce sera un directeur et une directrice déléguée.

des porteurs de projets n'avaient pas toujours comme objectif l'inscription dans des dispositifs ». (Agent.e du service régional de la Culture, juin 2019).

A l'inverse, côté est, le fonctionnement de *Réseau en scène*, Agence conventionnée par la DRAC et la Région Languedoc-Roussillon, poursuivait un double objectif : le soutien à la diffusion d'acteurs justifiant d'un niveau de professionnalisation affirmé et l'inscription dans des stratégies (notamment des réseaux) consolidant la communication et le rayonnement au moins à l'échelle européenne.

Cette différence profonde dans les missions des professionnels de la Région s'est traduite par au moins trois lignes de tension dans le cadre de la fusion : la première est la difficile transformation de *Réseau en scène Languedoc-Roussillon* en *Occitanie en scène*. L'agencification à l'est n'avait pas d'équivalent à l'ouest, où le service était plus directement en prise avec le secteur, en lien avec plusieurs agences départementales (le réseau des ADDA) dont plusieurs avaient disparu en Languedoc-Roussillon. Le changement est donc d'une autre ampleur que lorsque les deux anciennes régions disposaient d'une formule institutionnelle comparable, comme dans le secteur du livre. La reconnaissance effective du bien-fondé de l'agence, transformée en « Occitanie en Scène », par l'exécutif régional, n'est que le début d'une longue phase d'acclimatation.

La deuxième ligne de tension relève des effets du new-management : pour les chargés de mission à l'ouest en particulier, le changement de pratiques semble assez radical et se traduit par un éloignement d'avec le terrain pour trois raisons : les temps d'échanges et de concertation inévitables entre les deux sites persistants (Toulouse et Montpellier), la prise de responsabilité de l'agence sur un milieu jadis directement géré, et le surcroît de tâches administratives : contrairement aux agents de l'est, ceux de l'ouest n'effectuaient pas les mandaterments liés à leurs opérations. Sur ce point, c'est l'organisation de l'est qui s'est généralisée, renforçant le *back-office* au détriment du *front-office* et du terrain. Enfin, des tensions demeurent concernant l'articulation entre l'organisation des services et le sens de l'action régionale autour du spectacle vivant.

Le cas de la musique est particulièrement illustratif. Sa vitalité à l'échelle régionale<sup>10</sup> est souvent soulignée. Il a fait l'objet d'un contrat de filière, un instrument de coopération entre la région, l'État et le CNV, agence nationale de soutien à la filière musicale. Un tel instrument pouvait, par définition, être un puissant levier pour faire région, par son interface avec le milieu, la dynamique de ses appels à projets régionaux, etc. Pour cela, il revendique le dépassement de l'organisation en silo et la transversalité, comme dans de nombreux discours régionaux. Mais les agents constatent un décalage avec leur quotidien :

« La nouvelle organisation ne nous permet pas de sortir de nos dossiers, de nos rôles, de nos anciens périmètres régionaux ... On n'a pas non plus dépassé la fonction guichet comme fonction de base de notre action » (Agent.e du service régional de la Culture, avril 2019)

La logique de pilotage par des dispositifs à la fois territorialisés et sectorisés persiste contre le discours néo-managérial de la « transversalité » et du « mode projet ». Le contrat de filière en musiques actuelles n'a pas été le levier attendu. Sa mise en œuvre n'a pas résolu les lacunes

---

<sup>10</sup> Les deux réseaux de musiques actuelles ont d'ailleurs été pro-actives en matière de fusion et se sont adossées sur la structure de Midi-Pyrénées, *Avant-Mardi*, pour devenir *Octopus* suite à plusieurs études communes menées entre 2014 et 2016.

souvent identifiées en région pour le secteur musical : l'absence d'un diagnostic fin à l'échelle du nouveau périmètre régional qui permettrait d'enclencher des dynamiques de reconnaissance entre acteurs très différents ; le manque d'observation régionale et d'indicateurs qui permettent de révéler les évolutions spécifiques à chaque domaine et à chaque territoire, mais aussi d'objectiver des comparaisons.

Dans ce contexte, le rôle de l'État en région est complexe. Son discours récurrent est le suivant :

« dès le premier janvier 2016, la politique régionale de l'État se déportait à l'échelle de la nouvelle région, tous ses dispositifs en ordre de marche », (Représentant.e de l'État en région, juin 2017)

Mais il est démenti par les faits : l'État est lui-même confronté à de redoutables différences d'action entre les deux anciennes régions et affronte en interne les mêmes chocs de réflexivité. Cependant, il occupe une véritable fonction tierce dans les échanges entre est et ouest des politiques régionales, pour trois raisons. D'une part, il est impliqué dans le partenariat de plusieurs institutions (les Centres Chorégraphiques et Dramatiques Nationaux, les Maisons d'opéra, Scènes de Musiques Actuelles, Scènes conventionnées, etc.). Ensuite, il est un relais des directions centrales du ministère sur le terrain, lesquelles ont gagné en influence au cours de la décennie écoulée. Enfin la direction régionale de l'État est, dans un secteur lui-même en mutation et très réactif à l'égard du changement (capacité de mobilisation collective, sensibilité des élus à son égard) un acteur vers lequel convergent beaucoup de demandes politiques. Or le milieu du spectacle vivant pourrait bien avoir intérêt à ce que se prolonge la cohabitation entre les logiques antérieures à la fusion. Toutes ces raisons convergent vers une fonction tierce à la fois effective mais loin de garantir une fusion rapide et assurée des politiques publiques. De fait, la nouvelle politique régionale, en dépit des avancées institutionnelles, reste en son sein encore très marquée par la reconduction de dispositifs et de périmètres d'action existants.

### c) La territorialisation en crise

Les évolutions engendrées par la fusion régionale interrogent forcément les contrastes territoriaux de ce nouveau périmètre. Certes, au sein des deux anciennes Régions, les sensibilités artistiques et culturelles pouvaient diverger, à l'instar de l'attention portée côté ouest aux petits formats, à l'émergences, aux disciplines longtemps considérées comme mineures telles que le cirque et les arts de la rue. La reconnaissance de la diversité des portages de projet pouvait se lire également dans le soutien à un très large panel de petits festivals, considérés comme une présence culturelle et artistique dans des territoires de très faible densité et démunis en termes d'équipements. Mais, en définitive, cette sensibilité est avant tout révélatrice d'une approche spatiale divergente, qui s'explique par une réalité territoriale contrastée. Côté est, Montpellier fait certes figure de métropole régionale, mais modestement, et surtout accompagnée d'autres grandes villes aux passés culturels et économiques majeur : Sète, Nîmes, Perpignan en particulier, Narbonne et Carcassonne également. Le front littoral a également été le support d'un développement urbain qui s'est accompagné de velléités culturelles non négligeables. Pour l'échelon régional, il s'est donc agi de conforter, par des logiques sectorielles, des logiques polarisantes. Dans l'ex-région Midi-Pyrénées, rien de tel mais l'organisation territoriale spécifique a été également intégrée dans les politiques sectorielles (Dugot et al. 2008). L'opposition entre espace régional et métropole

toulousaine s'est retrouvée à la fois dans le choix des présidents qui se devaient de porter la parole de la ruralité et des petites villes, et s'est déclinée, entre autres, dans les dispositifs culturels. Ainsi les territoires de projets (Pays puis PETR, PNR) et aussi les établissements intercommunaux ont toujours été considérés comme des partenaires privilégiés de l'action régionale, lui permettant de déployer une logique d'aménagement moins sur des logiques de pôles que sur des logiques de maillage. Dans le champ culturel, l'exemple le plus abouti est le dispositif des *Projets culturels de territoire* (Sibertin-Blanc 2009). La grande originalité de ce dispositif en trois étapes (diagnostic-emploi-projet) était de donner toute son importance à l'ingénierie culturelle dans les espaces ruraux et valorisait la compétence d'accompagnement et de défrichage. S'il a été abandonné sans avoir été évalué dans le milieu des années 2010, il n'en demeure pas moins que ce dispositif a laissé des traces, dans les savoir-faire professionnels locaux et dans les ressources au service désormais des EPCI en voie de structuration (Sibertin-Blanc 2019).

De fait, le processus de fusion régionale a fondamentalement modifié les relations qu'entretenaient les agents régionaux avec les territoires *infra*. La distanciation aux réalités et à la diversité des territoires est exprimée à deux voix. Celle des agents de la Région d'abord, pour qui les tâches liées au reporting et aux multiples charges impliquées par le double site, impliquent un net recul de présence sur le terrain :

« Nous avons des injonctions contradictoires : concertation, structuration, mise en intelligence, davantage de proximité... mais on n'a pas le temps avec les logiques de process et au lieu de s'ouvrir, on se replie sur nos postes et la gestion » (Agent.e du service régional de la Culture, avril 2019).

La voix des opérateurs de terrain et des partenaires infra-régionaux également. Ceux-ci, après un temps d'attente vis-à-vis du repositionnement de la politique régionale, émettent trois constats.

D'une part, les Rencontres régionales des acteurs culturels, organisées après la fusion et qui pouvaient laisser espérer une reconnaissance de la grande diversité des attentes et des pratiques, ont plutôt déçu dans leurs effets – comme souvent pour ces grands exercices d'expression de la parole. Au contraire, d'aucuns considèrent côté ouest que « *les projets sont beaucoup moins co-élaborés avec la Région, sont beaucoup plus normés...* » ; le projet présenté par la Région intitulé *Culture Patrimoine, stratégie 2018-2021* ne révèle pas, selon des acteurs interrogés « *une vraie vision stratégique* », surtout en comparaison avec d'autres échelons – en particulier départementaux et métropolitain – qui, au même moment, ont également diffusé leur projets culturels<sup>11</sup>.

D'autre part, les appels à projets visant à incarner l'approche transversale et territoriale, notamment par le biais de l'innovation et de l'expérimentation, ne sont que très peu satisfaisants au regard des réalités locales hors grandes villes : très peu de projets sont concernés dans les 13 départements, les sommes sont faibles au regard des dépenses structurelles et, enfin, la logique de l'appel à projet discrimine les bénéficiaires selon leur capacité organisationnelle à répondre (Bonnal et al. 2016). Cela crée « *des situations d'incertitude* » peu propices pour consolider des stratégies de développement local pour les territoires de projets :

---

<sup>11</sup> Ainsi le projet culturel régional a été diffusé la même année que deux autres échelons :

- *Une politique culturelle, républicaine, citoyenne et contemporaine. Perspectives culturelles 2018-2022*. Conseil départemental de la Haute Garonne
- *Toulouse, savoirs et imaginaires. Perspectives culturelles 2017-2020*. Toulouse Métropole

« Les opérateurs sont fragilisés, ils ont souvent réduit la voilure car moins de soutien, moins de confiance. Par contre, il y a une continuité sur le financement des grands équipements » (Acteur culturel de Territoire de projets, avril 2019)

La difficulté, pour les territoires *infra* de ne pas avoir eu d'interlocuteur régional s'est particulièrement ressentie dans les dispositifs où la transversalité nécessite une co-construction multi-niveaux et intersectorielle. Ainsi la nouvelle Région a généralisé le dispositif *Grand site d'Occitanie* sans pour autant expliciter les attentes culturelles d'une démarche initialement touristique. Si la complicité avec le terrain pouvait dans une période antérieure pallier certains manques d'anticipation stratégique, il semble que l'éloignement qu'implique la gestion d'un si vaste territoire régional rende désormais moins attentif aux petits formats et aux besoins des acteurs locaux s'inscrivant dans de tels dispositifs. Ce faisant, la Région se révèle pour ce qu'elle est : moins une collectivité de proximité qu'un niveau d'encadrement et de régulation territoriale.

De fait, c'est donc moins l'approche territoriale qui serait abandonnée que la logique de maillage et d'irrigation dans les espaces de faible densité, fondée sur le partenariat avec des acteurs locaux diversifiés et souvent discrets. Il semble ainsi que polarisation et logiques sectorielles se renforcent mutuellement et sont plutôt la réplique du modèle Languedoc-Roussillon. Aussi, peut-on formuler l'hypothèse que si la territorialisation demeure incontournable pour garder les liens avec les réalités régionales, elle ne peut s'imposer comme grille de lecture dominante, au vu de l'hétérogénéité et de l'envergure de la région, mais aussi des charges de transition qui contraignent (provisoirement ?) la réactivité des services. L'appui sur des logiques sectorielles à titre principal, et territoriales ensuite, qui est par exemple le pari de la nouvelle agence *Occitanie en scène*, a l'avantage de simplifier les grilles de lecture.

Un mouvement inverse pourrait s'observer à l'échelle de la fusion des services de l'État dans lesquels la bascule s'est opérée plutôt en faveur de la territorialisation. De fait, l'ampleur des territoires concernés par la politique de la ville à l'est a conduit la DRAC Languedoc-Roussillon à développer précocement une sensibilité territoriale. Avec la fusion, cette logique semble s'être diffusée à l'échelle de la DRAC Occitanie. Après une longue période de recomposition – également perçue chez les partenaires locaux – l'organisation interne semble favoriser l'accompagnement des porteurs de projets et des partenaires territoriaux. Ainsi le Pôle d'Action culturelle et territoriale réunit une directrice et huit conseillers en charge d'un ou deux département(s) – ce qui, de l'avis des partenaires territoriaux, permet un suivi précis et plus efficace<sup>12</sup>. De même la volonté d'organiser les rencontres du Ministère de la culture *Entreprendre dans la culture* pour la première fois en milieu rural<sup>13</sup> recouvre une sensibilité pour un maillage plus dense et une territorialisation élargie. Pour autant, il est probable que cela soit plus largement une tendance nationale – à l'instar des conventions par exemple des DRAC avec les EPCI sur l'éducation artistique et culturelle.

---

<sup>12</sup> En guise de comparaison, la DRAC Nouvelle Aquitaine a organisé ce Pôle d'action culturelle et territoriale en 3 sites reprenant les ex-capitales régionales : Bordeaux, Poitiers et Limoges, sans aller au plus près.

<sup>13</sup> À Céret dans les Pyrénées Orientales en octobre 2019.

## Conclusion

L'examen d'une politique en fusion et des aléas de la transition de deux régions vers une seule est donc très riche en découvertes.

Empiriquement, on réalise que l'hypothèse de politiques régionales grosso modo semblables se révèle très difficile à retrouver sur le terrain. Non seulement les divergences affectent des aspects clefs de ces politiques (intensité financière, rapport au territoire, philosophie d'action publique) mais encore ne sont-elles pas tellement régulées par l'existence d'instruments incitatifs nationaux, susceptibles d'aligner procédures et comportements.

La deuxième découverte est que l'État, loin d'être un tiers agissant susceptible – par le mythe actif de son impartialité – de résoudre les différences quand elles se cristallisent en divergences politiques, est lui-même directement affecté par cette différenciation territoriale. La contingence territoriale de l'État est la deuxième trouvaille de cette enquête.

La troisième découverte est que le secteur culturel n'est pas homogène face au processus de fusion. Certains secteurs se révèlent, par leur histoire, leur sociologie, leur propre contingence territoriale, plus ou moins faciles à fusionner.

D'une certaine manière, tout cela accrédite l'idée que les politiques régionales existaient bel et bien, dans leur inter-territorialité spécifique (Dubois, 2009), mais aussi les limites de leur intervention par rapport aux autres pouvoirs. Si elle peut parfois apparaître comme une faiblesse ou une dépendance subie par les politiques régionales, la contingence territoriale accrédite aussi leur influence concrète. Cependant, la fusion et son extension du périmètre d'intervention donnent un poids symbolique plus fort à la région. Mais - et c'est un paradoxe peut-être provisoire - elles ne lui confèrent pour autant pas de nouvelles capacités. La région reste à la recherche d'une autorité sectorielle claire. En culture, elle hésite toujours entre la posture d'acteur généraliste, fondé sur des missions de régulation, de partenariat supra-local, d'aménagement et de dialogue territorial, et celle d'acteur spécialisé, désignant certains créneaux comme relevant plus de sa vocation.

Cette plongée sur le terrain permet aussi de faire quelques propositions plus conceptuelles. La première est que la fusion opère d'abord un choc réflexif qui implique, pour chaque acteur concerné, un retour critique sur lui-même, sur ce qui fait la relativité (sociale et spatiale) de ce qu'il croyait être à la fois généralement pertinent et donc naturel. Cet exercice est difficile car il n'implique pas seulement un examen individuel et psychologique. Il engage un monde de relations stratégiques et de représentations symboliques.

La deuxième est que, outre le choc réflexif, une fusion opère également un choc herméneutique : elle interroge sur le sens même de l'action, ce pourquoi l'activité trouve sa justification. Et l'introduction, pour gérer la fusion, de méthodes néo-managériales dans un secteur qui cultive une défiance à leur égard, manifeste clairement un tel choc.

La troisième proposition touche à la sociologie de la fusion et les acteurs et processus qu'elle met en avant. La politisation des enjeux est, dans la tradition de la « transitologie » un élément central de la fusion, en ce qu'elle donne, provisoirement, plus de pouvoir de décision, à des acteurs qui n'ont d'ordinaire qu'une capacité relationnelle, à l'instar de certains membres du cabinet. La fusion met ensuite en évidence le rôle des univers professionnels eux-mêmes, leur culture de l'action collective, leur perception des intérêts de changer de cadre. Elle met enfin en évidence le rôle de certains individus qui, par leurs profils, trajectoires et positions, maîtrisent mieux que d'autres les tensions centrifuges et réflexivités moroses qu'une fusion non désirée provoque.

## Références citées :

- BODIGUEL, J.L., 2000, *L'implantation du ministère de la Culture en région. Naissance et Développement des DRAC*, Paris : Documentation Française
- BONNAL PH., CHEVALIER P., DEDEIRE M., SOURISSEAU J.M. (dir.), 2016, *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Montpellier : Presses Universitaires de la Méditerranée
- CROZIER M., FRIEDBERG, E., 1992, *L'acteur et le système*, Paris :Seuil
- DEDIEU, C., 2019, *Quand l'État se retire. La suppression de l'Ingénierie publique dans le domaine de l'eau*, Thèse de Science politique, Université de Montpellier, Novembre
- DELVAINQUIERE, J.C.& DIETSCH, B. ,2009, *Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, Paris : Ministère de la Culture, *DEPS*.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W., 1983, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review* Vol. 48, pp. 147-160.
- DUBOIS J. 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes
- DUGOT PH., LABORDERIES S. TAULELLE F. 2008, *Midi-Pyrénées, région d'Europe*, Toulouse : Éditions Canopé
- DUPUY, C., 2017, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*, Rennes : PUR, coll. Res Publica
- LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Collection « Gouvernances », Paris, Presses de Sciences Po
- MOULINIER, P., 2016, *Les politiques publiques de la Culture en France*, Paris : Seuil, coll. Que Sais-je ?
- NEGRIER, E., 2015, « Réforme territoriale : le pire n'est pas sûr », *Revue Nect'art* n°1, 2015, p.77-85
- NEGRIER, E., 2017, « Les régions, laboratoires de nouvelles politiques culturelles ? » *Revue NECTART* n° 5, p .66-76
- NEGRIER, E., SIMOULIN, V., 2018, « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et Société* n°98, p.91-110
- NEGRIER, E.et TEILLET, Ph., 2014a, « Le tournant instrumental des politiques culturelles », *Pôle Sud* n° 41, p. 83-100.
- NEGRIER, E.et TEILLET, Ph., 2014b, « La réforme de l'État culturel local. Reconcentration instrumentale ou contrôle orienté ? », *Sciences de la Société* n° 90, p. 77-92.
- Orléan, A. 2001, « Comprendre les foules spéculatives : mimétisme informationnel, autoréférentiel et normatif », dans J.Gravereau et J.Trauman (dir.), *Crises financières*, Paris : Economica, p.105-128
- Schmitter, Ph.C., 1995, "Groupes d'intérêts et consolidation démocratique en Europe méridionale", *Pôle Sud* n°3, pp. 5-38
- SIBERTIN-BLANC M., 2009, « Une politique culturelle territoriale en Région : l'exemple de Midi-Pyrénées », *Sud-Ouest européen*, n°27, pp. 27-38
- SIBERTIN-BLANC M., 2019, « Le développement culturel intercommunal en Occitanie : quelles traces des expériences de projets culturels de territoire ? », *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles*, n°54.
- SMELSER, N.J., 2003, « On Comparative Analysis, Interdisciplinarity and Internationalization in Sociology », *International Sociology* ,Vol.18, n° 4, p. 643-658.
- TEILLET, Ph., 2011, "Les politiques publiques de la culture face aux enjeux culturels contemporains : la fin du primat artistique ? ", dans C. Audet et D. Saint-Pierre (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles*, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 37-48.