

TABLE RONDE N°6

LES CHANGEMENTS D'ÉCHELLE TERRITORIALE DANS L'ACTION CULTURELLE PUBLIQUE AU PRISME DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE

Muriel PRUVOT: PACTE-CERAT, IEP de Grenoble

L'implication croissante de l'Union européenne dans le champ culturel (depuis le Traité de Maastricht, 1992) et dans les territoires frontaliers au travers de ses politiques régionales et des programmes Interreg (coopération transfrontalière et transnationale) a sensiblement modifié ces dernières décennies la nature et la destination géographique des échanges culturels menés jusque là par les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de jumelages. L'élargissement progressif des compétences communautaires s'est en effet accompagné de la mise en place de « *zonages transnationaux* » regroupant des territoires infra-nationaux situés sur deux ou plusieurs Etats et déclarés « *éligibles* » aux aides européennes pour des projets de coopération dans tous les secteurs, dont le culturel. Cette forme inédite d'institutionnalisation de nouveaux territoires d'intervention publique participe ainsi d'un phénomène concomitant de « *transnationalisation* » et d'« *européanisation* » des politiques culturelles territoriales, lié aux politiques communautaires axées essentiellement sur la poursuite du processus d'intégration de l'espace européen.

Cette recomposition territoriale à l'échelle européenne de l'action culturelle publique a pour effet de remettre en cause le principe de territorialité traditionnellement affirmé dans les approches classiques de relations internationales au nom du respect des souverainetés étatiques, et par là même le découpage de l'Europe en Etats nationaux en « *dé-fonctionnalisant* » les frontières inter-étatiques. Les acteurs frontaliers vont s'emparer de cette évolution pour s'autonomiser progressivement du cadre national de référence en argumentant du caractère bi-national ou multi-national des problèmes de développement de leurs territoires et des solutions à y trouver. Parallèlement, ils vont utiliser la nouvelle qualification communautaire de ces territoires pour ancrer leurs actions culturelles sur la scène européenne.

L'analyse des relations culturelles franco-espagnoles constitue sur ce point un terrain empirique particulièrement pertinent pour analyser ces changements d'échelle territoriale dans la conduite d'une politique publique. On assiste en effet dans cette zone transfrontalière à un phénomène d'entrecroisement et d'entrechoquement d'enjeux, émanant de divers niveaux d'intervention publique, tous aussi légitimes (locaux/régionaux, nationaux et européens).

Ceci incite à adopter un regard nouveau sur les modalités de production des politiques culturelles publiques, prenant en compte simultanément les trois dimensions spatiales, en s'interrogeant sur l'émergence de nouvelles échelles significantes, à la fois multi-territoriales et inter-territoriales. Il n'est pas pertinent en effet de privilégier exclusivement une approche « *par le haut* » (*top-down*) qui risquerait de se polariser sur le devenir du rôle des Etats et leurs résistances ou de sur-valoriser d'emblée un processus d'« *européanisation* » en insistant plus particulièrement sur l'imprégnation des politiques culturelles nationales et infra-nationales par les référentiels communautaires. Mais il faut éviter également le travers d'une approche exclusive « *par le bas* » (*bottom-up*) qui laisserait à penser que les acteurs territoriaux frontaliers seraient les acteurs « *dominants* » de cette nouvelle catégorie d'action

publique, et mettrait surtout l'accent sur l'existence présumée d'un quelconque « *leadership* » exercé par un des niveaux infra-nationaux. L'action culturelle transfrontalière est en effet insérée dans un environnement global et les acteurs territoriaux ne peuvent faire abstraction ni du niveau étatique ni du niveau communautaire.

L'optique retenue dans cette communication est donc de repérer les points de rencontres entre les différents niveaux territoriaux d'acteurs, en utilisant et en interrogeant les outils conceptuels existant dans les travaux académiques de la sociologie politique (« *réseaux d'action publique* », « *gouvernance multi-niveaux* », « *échanges politiques* » ...). L'analyse de la coopération culturelle franco-espagnole révèle sur ce point des liens d'interdépendance très étroits entre ces différentes échelles spatiales d'intervention publique qui se déclinent sur un mode à la fois coopératif et concurrentiel au sein de dispositifs institutionnels comme les comités mixtes de sélection et de programmation des projets Interreg imposés récemment par la commission européenne. Le dialogue et les échanges qui s'y déroulent montrent manifestement que les représentations des territoires « *en* » coopération et les stratégies politiques inhérentes à ces représentations ne coïncident pas nécessairement. Aux territoires « *institutionnels* », toujours promus par les instances étatiques mais travaillés aujourd'hui par les « *zonages* » communautaires, s'opposent en particulier les « *territoires de projet* » co-construits par les acteurs de part et d'autre de la frontière.

Constituant à la fois un programme politique et territorial, la coopération culturelle franco-espagnole montre bien que la définition et l'institutionnalisation d'un territoire d'implémentation d'une action publique « *multi-acteurs* » ou « *trans-gouvernementale* » demeure une opération particulièrement complexe, tant la question de la légitimité politique demeure très prégnante pour chacun des groupes d'acteurs, toujours imprégnés de leurs propres logiques territoriales et des enjeux qu'ils ont à cœur de développer (identitaires, développement culturel, cohésion sociale et économique). Sans s'opposer nécessairement, la territorialisation des échanges culturels autour de la frontière et leur « *européanisation* » souhaitée et impulsée par la commission de Bruxelles pose toutefois la délicate question de l'articulation des échelles de territoires, du local à l'espace communautaire, pour la planification d'une action publique collective dont les règles ne sont pas encore bien établies et ressemblent, pour le moment du moins, à celles d'un « *jeu de go* » où chaque groupe d'acteur tente de construire son propre territoire en jouant avec les stratégies territoriales de ses partenaires.