

*Centre de recherche  
pour l'étude  
et l'observation  
des conditions  
de vie*

**Sou1999-1170**

*142, rue du Chevaleret*

*75013 PARIS*

*Tél. 01 40 77 85 04*

*Fax 01 40 77 85 09*

**CREDOC – DIRECTION  
IMPORTANT**

Ce rapport est actuellement soumis à embargo ou à diffusion restreinte par le commanditaire de l'étude dont il traite. Il vous est adressé au titre de vos responsabilités à l'égard du centre.

**NOUS VOUS DEMANDONS DE NE PAS LE  
DIFFUSER**

rritorial.



Alexandrie™

**CREDOC**

L'ENTREPRISE DE RECHERCH

**Crédoc - Diagnostic territorial.  
Octobre 1999.**

R8 0395



0000097607/ ex 01

CRÉDOC Bibliothèque

Alexandrie™



# CRÉDOC

**ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES  
POUR LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL  
APPLIQUÉ AUX ÉQUIPEMENTS  
CULTURELS**

La démarche du diagnostic territorial  
à partir d'exemples d'études en France et en Allemagne.

*Bruno MARESCA, Franck THOMAS*

Octobre 1999

Cette recherche a bénéficié d'un financement du C.G.P. au titre de la subvention allouée au Crédoc  
pour les études internationales

142, rue du Chevaleret  
7 5 0 1 3 - P A R I S

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	4
I. Vers un renforcement de l'ancrage territorial des équipements culturels publics .....	4
II. Analyser l'inscription sociale et territoriale des établissements culturels .....	6
III. Les principes du diagnostic territorial .....	8
 CHAPITRE 1. Des études de cas en développement culturel. ....	10
I. Le contexte allemand.....	10
A. L'échelle du Land : les régions culturelles en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Saxe.....	10
B. L'échelle du Kreis : le développement culturel dans le Kreis de Marburg-Biedenkopf. ....	15
C. L'échelle municipale : le diagnostic territorial de l'action socioculturelle dans la ville de Leverkusen. ....	18
II. Le contexte français .....	25
A. L'échelle régionale : les bassins patrimoniaux en Midi-Pyrénées.....	25
B. L'échelle départementale : Les bassins de vie culturelle en Meurthe-et-Moselle. ....	28
C. La carte départementale du développement de l'enseignement musical spécialisé dans les Vosges.....	32
III. L'impossibilité de parvenir à un découpage cohérent entre fonctionnement social, économique et politique du territoire. ....	34
 CHAPITRE 2. Le diagnostic territorial dans la démarche du développement local. ....	40
I. Le guide d'élaboration du diagnostic territorial du Ministère de l'équipement.....	41
II. Les audits de village du programme européen de développement rural LEADER. ....	45
III. Le diagnostic au service de l'élaboration d'un projet de territoire : l'exemple de la région de Bernay dans l'Eure.....	48
IV. L'approche par la demande sociale peut-elle fonder une autre vision du diagnostic territorial ?.....	50
 CHAPITRE 3. Éléments de réflexion méthodologique pour la construction d'un diagnostic territorial.....	54
I. L'objet de l'action publique et son contexte politique et historique.....	54
II. Les principes de la délimitation et du découpage du territoire.....	57
A. Les différentes conceptions de la délimitation des territoires.....	57
B. L'incontournable prégnance des découpages administratifs.....	60

---

III. Modes de délimitation des territoires orientés.....	61
A. Le principe de l'inventaire spatial.....	61
B. L'estimation de l'extension spatiale des aires de rayonnement.....	66
C. La délimitation des aires de rayonnement par l'enquête de fréquentation.....	69
D. Evaluation des fréquentations auprès d'informateurs ad hoc.....	75
IV. Modes de délimitation des territoires homogènes.....	79
V. Les dimensions d'un diagnostic des équipements et de la fréquentation.....	81
A. L'analyse de la demande sociale.....	82
B. L'analyse des acteurs et des partenariats.....	88
CONCLUSION.....	89
Bibliographie.....	92

## INTRODUCTION

### **I. Vers un renforcement de l'ancrage territorial des équipements culturels publics**

Pour le XXI<sup>ème</sup> siècle, le domaine de la culture s'annonce comme un enjeu particulièrement important. La consommation culturelle évolue de manière très significative et l'offre de productions et de services développe des marchés florissants<sup>1</sup>. L'expansion des industries de l'audiovisuel, de l'enregistrement musical, du multimédia, le renouveau des grands musées, le développement de la conservation patrimoniale, la multiplication des festivals, etc. ont marqué les 30 dernières années.

Le soutien à la création et à la diffusion des productions culturelles sont, en France, pour une très large part, une affaire publique qui mobilise l'Etat autant que les collectivités territoriales. La seconde partie de ce siècle a été marquée par l'accroissement des moyens consacrés à ce secteur par les pouvoirs publics. Toutefois, en dépit d'une extension certaine de la densité des équipements culturels, la répartition de ceux-ci reste tributaire des inégalités territoriales. Equipements lourds à gérer et à entretenir, les débats sur leur opportunité, leur localisation et leurs modes de financement sont fréquemment relancés.

Les évolutions des trente dernières années posent un certain nombre de questions, notamment de savoir quel est le véritable moteur qui entraîne l'expansion de la demande culturelle : la dynamique de l'offre marchande (les industries culturelles), celle de l'offre publique (les équipements de production-diffusion) ou bien la demande sociale (dynamiques de la consommation et de la recherche de distinction sociale) ?

---

<sup>1</sup> voir à ce sujet B.Maresca, L.Pouquet, Les dépenses culturelles des ménages au milieu des années 90, Rapport CRÉDOC, février 1999.

On peut constater que la tendance à l'intensification des consommations culturelles couplée aux inquiétudes sur la "fracture sociale" relancent le débat sur la démocratisation de l'accès à la culture. Or cette question est, plus que jamais, la conjugaison de discriminations sociales et spatiales. L'âge et le bagage culturel des individus, le degré de mobilité et l'éloignement des équipements sont fortement discriminants. Or ces facteurs tendent à se superposer, la densité de l'offre culturelle épousant les inégalités démographiques et économiques du territoire. En regard de ces phénomènes structurels directement en rapport avec les évolutions du peuplement, on peut se demander si l'expansion territoriale de la distribution des productions culturelles (livre, musique, film, ...) et des équipements publics favorise l'égalité de l'accès ou accuse la hiérarchie des espaces de consommation ?

Ces questions conduisent à une préoccupation méthodologique qui fait l'objet du présent document : comment peut-on raisonner l'accès d'une population à la pratique culturelle et à ses lieux de diffusion et de consommation ? sait-on, en particulier, élaborer des diagnostics territoriaux à même de révéler le degré d'adéquation qui existe dans une agglomération, un "pays", une région, entre une demande potentielle et une offre d'équipements et de services ?

Ces préoccupations sont celles des opérateurs publics de la culture en France comme dans les autres pays européens, notamment en Allemagne, où la question du coût du fonctionnement des structures culturelles est devenue particulièrement aiguë au cours des années 90. En France, le ministre de la culture vient d'engager (1997) les scènes nationales à entrer dans une dynamique de contrats d'objectifs dont le but est de gérer "*quatre domaines complémentaires* :

- *l'activité artistique de l'établissement,*
- *son rapport au public,*
- *l'inscription de la scène nationale dans son environnement,*
- *son économie et son organisation fonctionnelle."*

Tant la question du *rapport au public* que celle de *l'inscription dans un environnement*, caractérisent la volonté ministérielle d'accentuer

l'ancrage territorial des grands équipements culturels. La dynamique du contrat vise explicitement à "*approfondir le débat entre les collectivités partenaires (...) et les institutions qu'elles financent, (pour) orienter puis évaluer l'action de ces dernières.*"

Dans cette perspective de territorialisation se joue le renforcement de l'emprise des pouvoirs politiques sur les destinées des institutions culturelles, caractéristique de la réponse française à la crise, relative, du financement de la culture.

## **II. Analyser l'inscription sociale et territoriale des établissements culturels**

La question du public comme celle du territoire ne vont pas de soi pour les lieux de création et de diffusion artistiques. Mus avant tout par la dynamique de l'universalité et de la confrontation, sans frontières, des talents, les artistes n'ont pas naturellement la vision de l'espace local ni celle de la satisfaction d'une demande potentielle. Ces objectifs sont plutôt ceux des élus et des pouvoirs locaux. Ceci explique que les analyses de l'inscription spatiale des établissements culturels soient encore peu nombreuses et surtout peu formalisées dans leur démarche.

### ***Les sources statistiques nationales***

Il existe pourtant un ensemble de sources qui, depuis plus de 20 ans, permettent de poser ces questions. Ce sont en particulier les données statistiques de l'INSEE sur la répartition spatiale des équipements de base (via l'inventaire communale) et celles du ministère de la culture sur les pratiques culturelles des Français, qui permettent de confronter deux dimensions essentielles : l'offre d'équipements et de services publics et la demande sociale de culture.

A ce tableau, manque toutefois le troisième acteur que constitue le secteur "productif" de la culture. Si l'on connaît précisément le niveau des dépenses culturelles des ménages et celles des investissements de l'Etat et des collectivités territoriales, pour le secteur économique proprement dit

(les créateurs, les diffuseurs, les industries et les services) l'information est plus disparate et l'analyse des évolutions plus difficile à produire.

### ***Les enquêtes de public***

Il existe de nombreuses enquêtes des publics des institutions culturelles, du moins pour les plus importantes d'entre elles qui ont mis en place des observatoires de la fréquentation. Des enquêtes ad hoc plus approfondies (comme la Comédie-Française, la BnF, le festival d'Avignon, ...) permettent d'apprécier les spécificités des publics de la culture et le degré de démocratisation de l'accès aux grandes institutions. Toutefois, peu de ces enquêtes sont largement diffusées et leurs méthodologies ne permettent que rarement des comparaisons solides.

A un niveau plus global, les enquêtes nationales sur les pratiques et les dépenses culturelles réalisées ou commandées par le ministère de la culture fournissent des références pour la France entière sur les investissements des différentes catégories sociales en matière d'activités culturelles.

### ***L'analyse du réseau des acteurs***

Dans le domaine culturel comme dans les différents domaines des politiques publiques, la prise en compte des systèmes d'acteurs est indispensable. La décentralisation d'une part, le développement de la contractualisation des politiques publiques d'autre part, ont contribué à complexifier les fonctionnements organisationnels et liens de partenariat entre différents acteurs publics (services de l'Etat, collectivités territoriales, instances européennes) et différents opérateurs professionnels (responsables de structures, artistes, diffuseurs, ...). Les statistiques établies périodiquement par le ministère de la culture permettent d'évaluer le niveau des investissements financiers des différentes collectivités territoriales, les villes restant les principaux acteurs publics du développement des activités culturelles <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir à ce sujet, *Les critères d'intervention des collectivités territoriales dans les domaines musical et chorégraphique*, B. MARESCA, A.L.SCHMITT, Etude pour le Département des études (Ministère de la Culture), 1997.



### III. Les principes du diagnostic territorial

Le diagnostic territorial est un mode d'approche qui consiste à mettre en relation une offre d'équipements (existante ou projetée) et la composition socio-démographique du territoire dans lequel elle rayonne (ou est censée rayonner).

Ses objectifs peuvent être de trois ordres :

- une réflexion sur l'adéquation entre une offre culturelle et son public potentiel,
- un souci de gestion du rayonnement des équipements et de l'adaptation de l'offre (distribution et services),
- la préoccupation de l'élargissement sociologique et spatial des publics (marges de manœuvre possibles).

La démarche suppose de comparer la composition sociologique de la population résidant dans le territoire d'attraction d'une ville ("bassin de vie" au sens que lui donne l'INSEE sur la base de l'inventaire communal et la composition du public réel. L'analyse des sur-représentations et des déficits en termes de classes d'âge, de catégories sociales et de localisations résidentielles permet d'alimenter une réflexion stratégique sur les marges de manœuvre des politiques de développement des institutions culturelles.

#### *Une série d'analyse de cas dans les contextes allemands et français*

L'objectif de ce document de recherche est d'alimenter la réflexion sur les méthodes qui pourraient être utilisées pour étayer la conception méthodologique d'un diagnostic territorial. A cet effet, nous avons extrait des études récentes menées en France et en Allemagne dans les domaines du développement culturel et du développement économique territorial (cf. bibliographie en annexe) quelques exemples significatifs.

La première partie de ce document est consacrée à des études de cas allemands et français dans lesquelles a été développée une réflexion sur les espaces territoriaux des politiques de développement culturel.

La seconde partie reprend les contributions méthodologiques des démarches propres aux études de développement local, en matière de diagnostic territorial.

La troisième partie permet de proposer des principes méthodologiques pour la construction des diagnostics territoriaux appliqués aux politiques culturelles.

Afin de faciliter une réflexion comparative, la grille de lecture des cas étudiés passe en revue les dimensions analytiques suivantes :

- la délimitation du territoire concerné,
- le diagnostic relatif à la fréquentation des équipements,
- le diagnostic relatif au réseau des acteurs institutionnels et professionnels et à leurs relations.

## CHAPITRE 1

### Des études de cas en développement culturel.

Le choix des cas présentés ne couvre pas toute la diversité des études territoriales dans le domaine culturel mais propose une série de diagnostics territoriaux à partir desquels peuvent être dégagées des orientations méthodologiques fondées sur des expériences de terrain.

#### I. Le contexte allemand<sup>3</sup>

##### A. L'échelle du *Land* : les régions culturelles en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Saxe.

En Allemagne, dans les années récentes, les gouvernements de plusieurs *Länder* ont entamé des démarches de politique culturelle régionale partout guidées par un objectif pragmatique : il s'agit d'aider les collectivités territoriales à faire face à des crises financières, souvent aiguës. Deux lands, Rhénanie du Nord-Westphalie et Saxe, peuvent être pris pour exemple.

##### a. La délimitation et le découpage du territoire.

L'objectif de la politique culturelle régionale dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le plus important en Allemagne (dix-sept millions d'habitants), est d'amener les collectivités territoriales par le biais d'un programme incitatif à développer plus de concertation et de coopération entre les acteurs culturels régionaux.

---

<sup>3</sup> Les sources utilisées pour les analyses de cas sont reportées en fin de chapitre.

Pour structurer son approche régionale, le Ministère a découpé, en 1997, le *Land* en dix "régions culturelles". Ce découpage permet d'appuyer la réflexion stratégique sur des espaces territoriaux :

- de taille comparable,
- perçus comme des régions au sens traditionnel du terme,
- c'est-à-dire disposant d'une tradition reconnue, d'une histoire en commun, voire de caractères sociaux originaux,
- et dont les frontières coïncident avec celles de plusieurs *Kreise* (il s'agit de collectivités territoriales, équivalent allemand des départements français).

L'institut de politique culturelle de Bonn, qui a assuré la conception et la mise en oeuvre de la politique culturelle régionale en Rhénanie du Nord-Westphalie estime, aujourd'hui, que le découpage réalisé n'est pas pleinement satisfaisant. Tout d'abord, la volonté technocratique de "régionaliser" les politiques publiques aboutit à délimiter des entités de plusieurs millions d'habitants qui ne sont pas suffisamment cohérentes géographiquement, socialement et bien souvent politiquement. Produit d'une réflexion planificatrice plus théorique que pratique, elles n'offrent pas un cadre pragmatique pour la réflexion des acteurs de terrain. La volonté d'en faire des entités de taille comparable est contraignante et apparaît arbitraire. De ce fait, plusieurs des régions culturelles ne peuvent prétendre s'appuyer sur un patrimoine culturel spécifique et des frontières "naturelles". De plus, alors que les "régions culturelles" ont été conçues pour servir de cadres d'action, le fait qu'elles ne coïncident pas avec les régions de programmation des politiques structurelles économiques du *Land* rend la coordination de la politique culturelle avec d'autres politiques régionales plus difficile. C'est ainsi que la difficulté de coupler la distribution des équipements culturels avec les réseaux de coopération entre collectivités, équipements et intervenants culturels, (coopérations qui existent parfois depuis plusieurs années), a obligé à intégrer certains *Kreise* dans deux régions culturelles.

Dans le *Land* de Saxe, le gouvernement a réorganisé, en 1993, le financement des équipements culturels, en accord avec les fédérations régionales des collectivités territoriales, la fédération régionale des

orchestres et théâtres et les partis politiques. Les *Kreise* ont été obligés, par la loi, de créer des syndicats régionaux pour assurer la pérennité des crédits de fonctionnement des équipements culturels publics, associatifs et privés. En recourant à un prélèvement fiscal, auquel s'ajoute une contribution financière du *Land*, les syndicats ont réussi à garantir le cofinancement des équipements. Cette nouvelle politique a conduit la Saxe à subdiviser le territoire du *Land* en dix régions culturelles rurales et trois régions culturelles urbaines, afin de constituer les nouveaux syndicats.

Le découpage en "régions culturelles" a pris en compte plus de paramètres opérationnels que dans le cas de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Il intègre :

- l'idée traditionnelle d'entité régionale, fondée sur l'existence d'une identité culturelle (géographie des dialectes, des traditions et coutumes, des mentalités),
- l'existence d'équipements culturels lourds (orchestre ou théâtre),
- les arbitrages entre élus, pour quelques *Kreise* qui se situent au carrefour des influences des plusieurs pôles urbains,
- le découpage administratif existant en *Kreise*.

L'importance accordée à la présence d'un orchestre ou d'un théâtre est essentielle, le ministère de la culture de Saxe ayant voulu maintenir le paysage culturel existant, fondé sur le rayonnement des orchestres et théâtres existant, malgré l'arrêt des subventions nationales <sup>4</sup>. Etablies après consultation des élus territoriaux et d'un large débat public auprès de la population, les "régions culturelles" de Saxe ont été institutionnalisées par la loi en tant que collectivités territoriales.

Le recours aux régions d'appartenance comme outil de politique publique pour fonder la délimitation spatiale des syndicats culturels est original et unique parmi les cas étudiés. Le débat public qui a accompagné cette procédure a largement contribué à légitimer le principe de ce découpage : celui-ci n'a pas été contesté depuis.

---

<sup>4</sup> La Saxe, située dans le territoire de l'ex-RDA, fait partie des nouveaux lander allemands.

### **b. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

En Rhénanie du Nord-Westphalie, le diagnostic de l'offre culturelle régionale n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie. Le Ministère voulant procéder rapidement, les diagnostics régionaux se limitent à une description non-exhaustive :

- des équipements,
- des événements culturels,
- des réseaux d'acteurs les plus importants,
- et à une évaluation sommaire des atouts et des faiblesses de la région concernée.

En Saxe, dans le cadre de la création des syndicats régionaux, seuls les équipements d'importance régionale ont été retenus dans la mesure où ce sont les seuls qui émargent à des financements du *Land*. La notion d'importance régionale étant la notion clé pour ouvrir droit à une subvention de la part des régions culturelles et du Ministère du *Land*, sa définition a été fixée par la loi. Est jugé d'importance régionale tout équipement ou événement culturel qui :

- est jugé important pour l'image et la tradition de la région,
- draine une fréquentation particulièrement importante,
- a mis en œuvre une gestion économe ou innovatrice <sup>5</sup>.

A la différence de l'approche plus sommaire de la Rhénanie du Nord-Westphalie (en raison du manque de crédits et de temps), les schémas régionaux de développement culturel établis en Saxe ont été préparés par un état des lieux détaillé qui inclue une enquête de la fréquentation des grands équipements culturels.

La comparaison de ce qui est pris en compte par ces deux *Länder* pour l'élaboration des diagnostics régionaux montre bien la différence entre une approche technocratique et une approche politique du domaine culturel dans l'action publique.

---

<sup>5</sup> Ces termes ne sont pas sans rappeler ceux des contrats d'objectifs des scènes nationales françaises, promus par la circulaire du ministre de la culture du 30 avril 1997.

### c. Le diagnostic relatif aux acteurs et à leurs relations.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, le diagnostic a moins servi à établir un état des lieux qu'à lancer un débat au sein d'un groupe de réflexion composé de représentants des administrations décentralisées et d'experts locaux en matière culturelle. Le groupe a jugé les atouts et les faiblesses de la "région culturelle" et validé le contenu donné à la culture régionale par l'expert chargé du diagnostic. La démarche descendante voulue par le Ministère pour arriver rapidement à des résultats opérationnels, s'est heurtée aux acteurs locaux qui n'étaient pas impliqués en amont des débats : les artistes ont protesté contre la seule représentation de l'*establishment* culturel, les représentants des coordinations intercommunales existantes ont contesté les nouveaux découpages territoriaux.

L'élaboration d'un programme d'action a surtout réussi dans les régions où existait déjà un noyau dur d'acteurs institutionnels concernés par les questions territoriales. Quand le réseau d'acteurs coïncidait bien avec le territoire qui a été délimité, il a été facile de les mobiliser. Par contre, en Rhénanie, où deux métropoles se disputent le rôle de leader régional, les acteurs locaux ne sont pas parvenus à se concerter sur des objectifs communs.

Ce sont avant tout dans les domaines de la création et de la diffusion que les professionnels du monde de la culture participent à la nouvelle politique culturelle du *Land* en sollicitant des subventions. Les acteurs culturels qui ne relèvent pas très directement des champs de compétence du Ministère de la culture, tels ceux qui interviennent dans l'enseignement scolaire, l'action socioculturelle en direction des jeunes, auprès des personnes âgées, des immigrés, etc., ne sont pas impliqués. Pourtant, l'organisation de journées de travail ont fait en sorte de déclencher une certaine dynamique et de favoriser l'émergence d'une vision commune en matière d'objectifs et de projets culturels.

En Saxe, le réseau d'acteurs d'une région culturelle comprend  
- le ministère de la culture du *Land* ,

- l'assemblée des élus, composée des *Landräte* et *Oberbürgermeister* de la région (qui sont des équivalents des présidents de conseils généraux),

- et des conseils consultatifs, composés d'experts bénévoles (on compte environ huit cents bénévoles dans le domaine culturel pour toute la Saxe).

Ainsi, l'élite politique territoriale de la Saxe et les conseillers bénévoles, ardents défenseurs d'une action culturelle active, se rencontrent régulièrement pour débattre des projets concernant les équipements publics, associatifs, et privés, concernant la création, la diffusion et la formation.

Toutefois, le partenariat est organisé de manière plus directive quand il s'agit d'un équipement d'importance régionale. Les instances régionales établissent la liste des équipements susceptibles d'être cofinancés par le Ministère. Un équipement ne peut obtenir un soutien financier du *Land* que s'il bénéficie d'un financement pérenne du côté de son propriétaire, de la commune dans laquelle il est situé et de sa région culturelle.

En définitive, le caractère contraignant des procédures de concertation est tel qu'un porteur de projet culturel ne peut faire aboutir ses propres objectifs que s'il parvient à prendre en compte les intérêts des autres acteurs.

### **B. L'échelle du *Kreis* <sup>6</sup> : le développement culturel dans le *Kreis* de Marburg-Biedenkopf.**

Le "plan cadre en action culturelle" du *Kreis* de Marburg-Biedenkopf offre un bon exemple de démarche de développement culturel dans une région d'Allemagne rurale et périphérique. Ce *Kreis*, qui s'étend sur 1200 km<sup>2</sup>, se compose de vingt-deux communes peuplées

---

<sup>6</sup> Cette échelle territoriale est une équivalent du département français.



d'environ 250 000 habitants. L'autonomie des communes et la faiblesse des ressources financières du *Kreis* font que la direction de l'action culturelle de ce dernier n'a pas un grand poids. Ceci explique que la démarche initiée par cette direction a démarré par la réalisation d'un inventaire des intervenants culturels, publics et privés <sup>7</sup>.

#### **a. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

L'approche couvre l'intégralité du territoire du *Kreis* mais sans se préoccuper de le découper en sous-espaces territoriaux.

L'inventaire des intervenants porteurs d'une offre culturelle est un outil qui doit contribuer au développement de la politique d'intervention du *Kreis*. La réalisation de cet état des lieux intéresse tous les acteurs, notamment municipaux et associatifs, dans la mesure où il est publié sous la forme d'un annuaire culturel accessible au public. Il comprend, classées par commune, les adresses de plus de 1200 associations accompagnées d'un bref descriptif de leur offre.

La démarche d'inventaire est surtout intéressante en ce qu'elle renseigne sur le champ pris en compte. Les domaines de la pratique et de la diffusion culturelles recensés sont les suivants : la musique instrumentale et chorale, les arts plastiques qui incluent les galeries d'art et les associations d'artistes, le théâtre et la danse, la littérature, les bibliothèques publiques et paroissiales, la conservation des traditions et des coutumes, l'histoire locale, les musées, les centres et les événements socioculturels, les organismes et associations culturelles polyvalentes, les archives et les centres de ressources dans le domaine culturel. S'y ajoute l'industrie culturelle à travers les listes de maisons d'édition, de diffuseurs professionnels, des médias. L'annuaire intègre également des listes d'artistes et les adresses des institutions publiques et des fédérations d'associations présentes au chef-lieu du *Kreis*.

---

<sup>7</sup> En Allemagne, tout comme en France, la démarche d'inventaire est bien souvent une étape incontournable pour un intervenant institutionnel qui veut pouvoir maîtriser le "paysage" des acteurs et des structures intervenant dans son domaine de compétences.

En revanche, la démarche d'inventaire ne prévoit pas d'investigations concernant la fréquentation des établissements culturels ou les attentes des publics.

### **b. Le diagnostic des acteurs et de leurs relations.**

Si la démarche de ce *Kreis* trouve son originalité dans la réalisation d'un inventaire assez complet des acteurs publics, associatifs et privés, celle-ci ne va pas jusqu'à la réalisation d'une enquête spécifique sur les liens existants entre les acteurs recensés. Il faut savoir qu'en Allemagne, le rôle des acteurs publics dans le domaine culturel est controversé. Le *Kreis* n'étant compétent que pour ses propres équipements, son pouvoir d'incitation est limité. Acteur parmi d'autres, il ne peut prétendre développer une politique culturelle à l'échelle de son territoire sans établir, au préalable, la concertation avec tous les acteurs concernés sur les objectifs et les moyens d'intervention. Dans le contexte allemand, une telle démarche est, *a priori*, difficile à réussir.

Néanmoins, l'important travail descriptif a révélé l'existence d'un réseau associatif très développé, mais aussi le manque de liens et la méconnaissance des acteurs les uns envers les autres. Il est complété par l'esquisse de scénarios de développement culturel précisant une série d'objectifs souhaitables. Par ce biais, l'acteur public s'installe progressivement comme acteur central, à mesure que s'affirme sa maîtrise de l'information et l'utilité de celle-ci pour les communes et les associations qui produisent l'essentiel de l'offre culturelle.

Ainsi si l'approche du *Kreis* ne relève pas directement de la démarche du diagnostic territorial, on peut considérer qu'elle fonctionne comme préalable à la structuration d'un réseau d'intervenants culturels, polarisé par un acteur fédérateur fonctionnant comme centre de ressources auprès des communes et des associations. Ainsi, l'organisation d'un flux d'informations se présente comme un préalable pour parvenir à organiser, à moyen terme, la concertation des acteurs.

Ce mode d'intervention peut être rapproché du schéma existant en France dans le domaine de la musique et de la danse. La création d'associations parapubliques, dites de "développement de la musique et de la danse" (ADDMD au niveau des départements, ARDMD à l'échelle des régions) poursuivant pour le compte des conseils généraux et des conseils régionaux une action d'information et de concertation auprès des différents acteurs du domaine, a permis à l'Etat et aux collectivités territoriales (avant même la décentralisation) de cogérer le développement de la diffusion musicale dans les régions <sup>8</sup>.

### **C. L'échelle municipale : le diagnostic territorial de l'action socioculturelle dans la ville de Leverkusen.**

En Allemagne, depuis la loi de 1991 relative à l'assistance aux enfants et aux jeunes, il est fait obligation aux villes de réaliser un diagnostic des équipements et des besoins de la population jeune dans le domaine socioculturel. La démarche adoptée à Leverkusen présente un intérêt particulier par son application de l'analyse des espaces sociaux (*social area analysis*), par son souci de comparer les activités offertes par les équipements et la demande sociale, et d'analyser les partenariats. Leverkusen est une ville industrielle (Bayer Leverkusen) de 160 000 habitants, en Rhénanie du Nord-Westphalie, qui a été très touchée par le chômage. L'offre en matière d'action socioculturelle, en faveur des jeunes, est bien développée. Leverkusen bénéficie des fonctions administratives propre à une ville chef-lieu de *Kreis*.

#### **a. La délimitation et le découpage du territoire.**

L'analyse qui se limite au territoire municipal, a eu pour ambition de bâtir le diagnostic à une échelle infracommunale. La démarche analytique est fondée sur un découpage en espaces sociaux homogènes, avec une double ambition :

- structurer spatialement l'observation de l'état des lieux et la réflexion prospective,

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet, B. MARESCA, A.L.SCHMITT, 1997, op.cit.

- constituer des unités d'intervention pour coordonner l'action municipale et associative dans le domaine socioculturel <sup>9</sup>.

Pour parvenir, *ex nihilo*, à un découpage pertinent, il faut pouvoir s'appuyer sur une théorie explicative des évolutions spatiales de la société urbaine. En Allemagne, deux méthodes sont généralement adoptées pour les diagnostics territoriaux :

- une procédure de découpage basée sur l'analyse factorielle des données socio-démographiques fournies par le recensement le plus récent, approche qui ne fait appel à aucune théorie ;
- une technique de découpage territorial fondée sur l'exploitation statistique des fichiers administratifs, selon une théorie développée par deux sociologues américains, Shevsky et Bell, et adaptée au contexte allemand.

Les deux approches débouchent sur la construction d'une typologie à partir d'unités spatiales élémentaires : îlot, quartier, secteur géographique, etc. Le traitement des données statistiques donnant les caractéristiques socio-démographiques de chaque unité élémentaire conduit à l'agrégation des unités contiguës présentant des profils homogènes. La procédure consiste à calculer les corrélations entre unités (îlots, etc.), puis à projeter les données obtenues sur le découpage cartographique des îlots retenus. On peut alors regrouper les îlots voisins présentant les corrélations positives les plus élevées et considérer qu'ils forment des espaces sociaux homogènes. A l'inverse, les corrélations négatives entre îlots voisins permettent de délimiter des frontières sociales marquées <sup>10</sup>. La procédure expérimentale utilisée pour la ville de Leverkusen a montré que la méthode est facile à maîtriser. Par contre, elle s'avère très sensible au découpage géographique en secteurs

---

<sup>9</sup> Cette démarche existe en France, notamment à travers la structuration des territoires de certaines grandes villes en comités ou conseils de quartier. C'est aussi le principe, à l'échelle départementale, des unités territoriales mises en place par les conseils généraux pour le travail social.

<sup>10</sup> Cette procédure de typologie spatiale a été automatisée dans le cadre d'études du CRÉDOC sur la consommation des ménages, sous le terme de "classification sous contrainte de contiguïté". Voir à ce sujet P.Babayou, *Les disparités régionales de la consommation alimentaire des ménages français*, CRÉDOC, 1996.

élémentaires. La pertinence de ce dernier dépend directement des phénomènes sociaux que l'on veut représenter : îlots résidentiels, zones de chalandise, aires d'attractivité des équipements culturels ne sont pas unités géographiques de même nature (formes et dimensions sont, *a priori*, très différentes. Dans le cas de Leverkusen, le découpage en unités élémentaires a été créé de toute pièce en se fondant sur les avis des acteurs socioculturels connaissant bien le terrain. Finalement, après traitement des données, le découpage retenu s'approche plus des zones intraurbaines de petite chalandise que de la distribution spatiale des populations jeunes concernées par l'action socioculturelle de la ville.

Ce constat est en soi un résultat. Il montre que le fonctionnement des équipements socioculturels est plus assimilable à la dynamique de l'offre commerciale qu'à celle de la simple proximité résidentielle.

#### **b. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

Le diagnostic territorial conduit par la ville de Leverkusen intégrait un inventaire des équipements dans le but d'établir un état des lieux de l'offre en matière socioculturelle (offre municipale et associative) et de le comparer à la demande sociale des jeunes. L'enquête par questionnaire auprès des responsables des équipements a montré le potentiel et les lacunes du partenariat dans ce domaine. Dans le contexte allemand, ce type d'enquête est délicat à mener. En effet, la loi protège bien l'autonomie des associations et, dans une période marquée par la raréfaction des fonds publics, toute démarche enquêtant sur les activités d'un équipement est d'emblée perçue comme un contrôle menaçant l'obtention des subventions. Même concertée avec les responsables des associations, l'enquête est perçue avec méfiance par les animateurs socioculturels.

Le diagnostic des équipements a porté sur :

- les objectifs que se fixent les gestionnaires d'un équipement,
- les groupes cibles,
- les actions menées au cours de l'année antérieure,
- la fréquentation et l'implication des jeunes usagers de la structure,

- les ressources de l'année antérieure,
- les motivations supposés des usagers et des non-usagers,
- les partenariats institutionnels,
- les démarches de formation des agents de la structure et d'évaluation du fonctionnement de celle-ci.

L'enquête a bien montré la difficulté pour les responsables des équipements d'estimer correctement la fréquentation. En dépit d'une procédure bien structurée, consistant à estimer les effectifs et la composition sociale des visiteurs pendant une semaine, les résultats obtenus ne sont pas suffisamment fiables. Une enquête complémentaire, ciblée sur l'analyse de la demande sociale de la population des jeunes de neuf à dix-huit ans, est venue compléter le diagnostic.

Un échantillon de 900 élèves de l'enseignement primaire et secondaire a été interrogé à l'aide d'un questionnaire distribué et rempli en classe. Cette procédure, à laquelle ont fréquemment recours les directions territoriales de la jeunesse allemande, est bien acceptée par les jeunes. Elle a l'avantage d'offrir un échantillonnage très satisfaisant du point de vue spatial et social et garantit, de plus, un taux de réponse maximal, au moins égal à 90%. Enfin, c'est le seul moyen de représenter de façon fiable les usagers et les non-usagers des équipements.

Le diagnostic de la demande sociale a porté principalement sur :

- les comportements des jeunes en matière de loisirs,
- les dépenses dans ce domaine et lieux de la pratique,
- l'usage, et sa fréquence, des différents types d'offres socioculturelles,
- les motivations de la fréquentation et/ou non-fréquentation des équipements,
- la situation familiale des jeunes et les caractéristiques sociales des familles.

Les deux volets du diagnostic débouchent sur la comparaison entre le fonctionnement déclaré par les structures socioculturelles, tous acteurs confondus, et les activités de loisir déclarées par les jeunes, activités

situées géographiquement en fonction du découpage en secteurs élémentaires. Cette comparaison spatiale entre l'offre de quarante-deux équipements et les activités d'un échantillon représentatif de neuf cents jeunes, reparti en six secteurs géographiques, est la clé de la démarche dans la mesure où elle permet de discuter l'adéquation de l'offre et de la demande, la demande sociale étant, ici, définie par les comportements observés de la population cible.

S'agissant de politiques publiques, la relation de l'offre et de la demande ne peut pas être raisonnée comme dans une situation de marché où l'offre de services est censé satisfaire l'essentiel des besoins solvables d'une population. A la différence des entrepreneurs de services marchands, les communes et les associations œuvrant dans l'action socioculturelle sont déterminées par la loi qui leur fait obligation d'assurer une mission de service public auprès de certaines catégories de population. Il est donc normal que le diagnostic territorial mette en évidence de larges plages d'inadéquation entre la demande sociale générale de loisirs (toutes catégories sociales et tous types de loisirs réunis) et l'offre publique (municipale et associative) en matière socioculturelle. Néanmoins, dans le cas de Leverkusen, le rapprochement par secteur géographique de la fréquence des différents loisirs des jeunes avec l'offre d'activités des équipements a montré une forte interrelation entre ces deux dimensions.

### **c. Le diagnostic des acteurs et de leurs relations.**

Le monde de l'action socioculturelle est connu pour son cloisonnement, en dépit des discours sur le partenariat, et ce constat est vérifié par le diagnostic. Les directeurs d'équipements ont été questionné sur les autres intervenants du domaine socioculturel, à savoir l'école, les associations sportives et les opérateurs privés du secteur marchand. Les coopérations les plus fortes se développent entre les structures municipales et les associations de jeunesse qui appartiennent à de grandes organisations de l'action sociale privée à but non-lucratif : ces deux acteurs se trouvent au cœur du dispositif. Par contre, l'action de l'école est méconnue et celle des associations sportives et des opérateurs

privés semble négligeable aux yeux des directeurs des équipements socioculturels. Cette perception illustre bien les cloisonnements importants existant dans ce domaine : l'enquête auprès des jeunes prouve, en effet, que l'offre du secteur sportif et des structures de loisir privées occupent une part importante dans le budget-temps des jeunes.

En définitive, l'exemple de Leverkusen montre que le principe du découpage du territoire d'une collectivité territoriale en secteurs homogènes fondé sur l'avis d'experts est une démarche aisée à mettre en œuvre et prometteuse pour le gestionnaire public. Toutefois, la méthode suppose une procédure d'investigation de la demande sociale de la population nécessitant un dispositif d'enquête lourd. Pour obtenir des données fiables à l'échelle de secteurs infracommunaux, un échantillon numériquement important et bien dispersé spatialement est nécessaire. Pratiqué couramment en Allemagne, le protocole d'enquête auprès des jeunes dans le cadre scolaire est moins envisageable en France. Enfin, le nœud essentiel de la démarche, à savoir le rapprochement comparatif entre actions proposées par les équipements et demande sociale appréciée à travers les budgets-temps des individus, nécessite une réflexion plus approfondie. Il n'est pas évident, en effet, que la fréquentation de services spécifiques (les actions socioculturelles proposées plus ou moins de concert par les municipalités et des associations qui se mettent à leur service) et la consommation de loisirs abordée dans son ensemble aient des liens directement interprétables. Pour prendre un seul exemple, la diversité des loisirs pratiqués par des jeunes d'âge scolaire ne dit rien, *a priori*, de la demande des familles en matière de centres de loisir pour le mercredi ou les petites vacances.



### Les exemples allemands : domaines culturels pris en compte dans le diagnostic des équipements.

échelle géographique	Land Rhénanie du Nord-Westphalie	Land Saxe	Région culturelle Saxe centrale	Kreis Dresde	Kreis Chemnitz	Kreis Marburg-Bieden-kopf
domaines						
Musique	•	•	•	•	•	•
Arts plastiques	•	•	•	•	•	•
Bibliothèques	•	•	•	•	•	•
Musées, collections	•	•	•	•	•	•
Théâtre, Cabaret	•	•	•	•	•	
Socioculture <sup>1</sup>	•	•	•	•	•	•
Patrimoine <sup>2</sup>	•	•	•	•		•
Archives	•	•	•		•	
Film, Vidéo	•	•	•		•	
Traditions et coutumes	•	•	•			•
Littérature	•	•		•		•
Expositions, concours	•	•		•	•	
Danse		•	•			
Université populaire			•		•	
Sauvegarde des paysages	•					

<sup>1</sup> inclut la culture des jeunes, immigrants, personnes âgées, culture des quartiers, histoire locale

<sup>2</sup> inclut jardins historiques

## II. Le contexte français

### A. L'échelle régionale : les bassins patrimoniaux en Midi-Pyrénées.

Dans le but de mieux valoriser les éléments du patrimoine, le Ministère de la culture a commandité en 1994 une étude sur le potentiel économique du patrimoine bâti dans trois régions. L'intérêt de l'étude réside dans la manière dont ont été élaborées des délimitations du territoire, fondées sur la perception qu'ont les acteurs locaux de l'attractivité de chaque site patrimonial et sur une démarche quantitative permettant de procéder à des regroupements spatiaux du patrimoine bâti.

#### a. La délimitation et le découpage du territoire.

Selon les auteurs d'une évaluation de la méthode, le bassin patrimonial est défini par rapport à la demande : il s'agit d'une aire géographique comprenant des éléments du patrimoine qui, bien qu'étant de diverses natures, s'agrègent aisément les uns aux autres parce qu'il s'intègrent à un ensemble dégageant une unité perceptible par le public (unité de style architectural, d'éléments d'une même période historique, ou bien caractéristique d'un "pays" au sens ethnographique du terme). Le bassin patrimonial est aussi un espace d'interactions entre les acteurs concernés par les sites patrimoniaux (Benhamou/ Dupuis 1995). Premier enseignement de la démarche, la tentative de dégager de la perception des acteurs locaux une délimitation consensuelle des bassins patrimoniaux a échoué, même si la méthode appliquée n'était pas très poussée (une série d'entretiens individuels). Dans une seconde étape, l'étude a consisté à élaborer une définition statistique des bassins, en procédant à une analyse cartographique des caractéristiques des sites.

La notion de bassin patrimonial commence par la définition des éléments de base, à savoir les unités patrimoniales (monument, site archéologique, église, château, etc.). Les cinq dimensions retenues pour décrire une unité patrimoniale sont la période historique, le statut de

l'édifice, son fonctionnement vis-à-vis du public, son espace d'inscription, son utilisation dans l'économie touristique locale.

Pour caractériser un bassin patrimonial de proximité, sont utilisés les indicateurs suivants :

- le type de patrimoine (type d'édifice et époque de la construction),
- le type de fonctionnement (type de propriétaire, d'ouverture au public, de promotion touristique),
- la proximité entre sites patrimoniaux,
- l'environnement paysager et/ou humain (appartenance à une même unité géographique et/ou de paysage, situation dans un tissu d'habitat plus ou moins dense, accessibilité),
- le niveau de fréquentation.

Les auteurs s'attachent à démontrer qu'il est possible de regrouper géographiquement les monuments par des indicateurs objectifs, à une échelle spatiale qui se situe entre la région et le département. Pour la région Midi-Pyrénées, on aboutit ainsi à quatre bassins patrimoniaux que l'on peut délimiter cartographiquement.

En définitive, la démarche du bassin patrimonial part d'une définition opérationnelle des sites de manière à les regrouper en aires homogènes, au terme d'un processus de classification empirique. Toutefois, cette définition du bassin ne prend pas en compte les interactions entre les sites mesurés, par exemple, par les flux touristiques, ni les relations entre les partenaires locaux du patrimoine. Par conséquent, le terme de bassin patrimonial n'apparaît adapté que si on lui donne le sens de bassin de "ressources potentielles" : il délimite les territoires dotés d'un potentiel touristique spécifique, qui peuvent servir de cadre de réflexion pour développer une politique de valorisation du patrimoine.

#### **b. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

L'agrégation en bassins patrimoniaux est fondée sur une étape d'inventaire des sites patrimoniaux. C'est un volet de l'étude auquel les

auteurs ont porté beaucoup d'attention, la description approfondie des sites reposant sur vingt-six indicateurs, détaillant les cinq dimensions susmentionnées. Ainsi, pour établir une typologie historique des sites, la période de la construction est différenciée en neuf périodes, le site (architecture d'urbanisme, religieuse, de service public, etc.) en onze classes. De même, l'importance de la fréquentation, son évolution, ainsi que l'origine résidentielle des visiteurs font l'objet d'évaluations chiffrées.

En conclusion, cette démarche montre qu'il est possible d'agrèger des indicateurs d'usage (type d'ouverture au public, fréquentation) à des caractéristiques morphologiques procédant d'une expertise des équipements, c'est-à-dire des données économiques à des données techniques. Mais ce type de diagnostic territorial se limite à une analyse spatiale de la densité du potentiel culturel exploitable par l'économie du tourisme. Il ne propose pas une approche sociologique des liens existants entre populations locales et sites patrimoniaux. L'idée de bassins patrimoniaux serait plus riche si elle se fondait sur la matière dont les habitants d'une région amalgament un espace identitaire (pays, ville, ...) et des monuments qui fonctionnent comme repères de cette identité spatiale (quelqu'en soit les époques et les usages d'origine). Une telle démarche permettrait de mesurer les différences entre les références patrimoniales de la population résidente d'une région (ou d'une ville) et celle de la population des touristes, et à partir de là de diversifier les fonctions des sites patrimoniaux.

### **c. Le diagnostic des acteurs et de leurs relations.**

Les acteurs n'ont pas été sollicités pour l'élaboration des indicateurs techniques, et le partenariat entre les acteurs n'a pas été spécifiquement analysé. Si la typologie des sites intègre une nomenclature des principaux types d'acteurs, l'étude n'a pas recueilli le point de vue des gestionnaires concernés sur leurs intentions ou leurs capacités d'initiative.

## **B. L'échelle départementale : Les bassins de vie culturelle en Meurthe-et-Moselle.**

L'objectif du projet d'orientation de l'association départementale de développement de l'action musicale (A.D.D.A.M. 54), association chargée de développer une politique départementale en matière de musique et de danse <sup>11</sup>, est centré sur la promotion des pratiques amateurs, instrumentales, chorales et chorégraphiques par le biais d'un tissu de structures de formation accessibles dans tout le département.

### **a. La délimitation et le découpage du territoire.**

La notion de bassin de vie culturelle à laquelle recourt l'A.D.D.A.M.54, est intéressante dans le sens où elle intervient comme la base même de la conception du programme d'action en matière de promotion des pratiques amateurs.

A la différence de la définition des bassins patrimoniaux décrits ci-dessus, mais aussi de la notion de bassin de vie utilisée par l'I.N.S.E.E.<sup>12</sup>, deux approches fondées sur les aires de rayonnement des équipements (selon le principe des zones de chalandise), les bassins de vie culturelle conçus par l'A.D.D.A.M.54 pour le territoire du département de Meurthe-et-Moselle veulent être, tout à la fois,

- des pays historiques,
- des espaces d'appartenance,
- des aires de fréquentation des équipements de proximité,
- le périmètre d'action d'un réseau d'acteurs locaux,
- le périmètre d'action d'un projet de territoire.

---

<sup>11</sup> L'ADDM 54 est une ADDMD, c'est-à-dire une association départementale de développement de la musique et de la danse, structure régie par une convention paritaire entre l'Etat (représenté par la DRAC) et le Conseil général. Voir à ce sujet B. MARESCA et A.L.SCHMITT (1997, op.cit.)

<sup>12</sup> La notion de bassin de vie est utilisée par l'INSEE pour l'exploitation des données de l'enquête communale (voir bibliographie).

Dans cette perspective, le "bassin" réellement pertinent est celui qui parvient à superposer un espace de vie sociale, historiquement marqué, un espace de vie économique et un espace de gestion politique (économie et politique prises dans leurs dimensions locales).

Pour délimiter les bassins de vie, sont utilisés des indicateurs

- de caractéristiques sociales d'un secteur géographique,
- d'identité historique,
- de types de ruralité,
- d'existence d'un patrimoine,
- de besoins de la population résidente appréciés par les experts des domaines concernés.

Dans son principe, l'étendue d'un bassin de vie culturelle et ses limites ne sont pas établies à partir de la fréquentation actuelle des équipements (par exemple de l'aire de recrutement des écoles de musique). L'étendue est raisonnée sur des critères de coût de gestion, c'est-à-dire sur des critères d'équilibres financiers pour établir et maintenir trois équipements clés : écoles de musique, cours de danse et salles de diffusion. De plus, la réflexion prévoit de limiter l'extension du "bassin" de manière à garantir la proximité des équipements culturels, condition nécessaire (sinon suffisante) pour un accès égalitaire des habitants.

Loin d'être une approche théorique, les découpages recherchés doivent s'imposer comme des espaces opérationnels utilisables pour l'action des élus locaux. Selon l'A.D.D.A.M.54 , la réalité musicale en Meurthe et Moselle offre déjà des ébauches de bassins de vie culturelle : l'agglomération de Nancy, et un certain nombre de pays ayant une forte identité historique (les pays de Toul, de Lunéville, de Longwy, ...). Cependant, les études locales menés dans des secteurs comme celui de Villerupt ou du pays de Landres (secteur de Briey) montrent que l'exercice de délimitation d'un bassin de vie culturel selon la définition avancée par l'A.D.D.A.M.54 est, dans la pratique, assez difficile. Les découpages proposés sont orientés par deux critères dominants : les réalités de la politique locale et l'aire d'influence des équipements existants, ces deux

dimensions étant généralement étroitement liées. Ainsi, dans le cas du pays de Landres, les critères pris en compte sont :

- les contours des zones d'attraction économique,
- les zones d'influence des communes les plus importantes du secteur en matière de service publics,
- les communautés de communes existantes (qui orientent les possibilités d'intercommunalité),
- les aires de rayonnement des équipements culturels.

Une telle approche, plus pragmatique, se réduit à la prise en compte des contraintes locales d'ordre économique et politique. La référence aux identités culturelles auxquelles adhère la population résidente, pays ou espace d'appartenance, n'apparaît plus.

En définitive, il semble bien que la difficulté de la notion réside dans le mélange de plusieurs perspectives non directement cohérentes. L'espace des structures politiques et économiques est bien souvent celui qui l'emporte du fait des interactions fortes existant entre les décideurs intervenant dans l'aménagement du territoire. En revanche, l'espace des acteurs culturels (équipements publics et structures de production-diffusion) n'est pas directement cohérent avec le précédent : la localisation des structures culturelles est bien souvent contingente et leur rayonnement très inégal. Enfin, faute de prendre véritablement la mesure de la demande sociale en termes de services souhaités et d'espace de mobilité, il est le plus souvent illusoire de délimiter des territoires d'appartenance. Seuls les contextes très fortement polarisés, comme les agglomérations des grandes villes ou des "pays" historiques qui sont encore structurés par un contexte socio-économique original, sont facilement assimilables à des espaces d'appartenance.

Mais dans le cas général, l'échelle de territoire qui correspond à un espace de vie (c'est-à-dire à l'échelle des circulations quotidiennes) n'a pas la taille de l'aire de recrutement indispensable pour rendre viable (en nombre d'usagers, d'élèves, etc.) des structures de formation et de diffusion culturelle. Qui plus est, ces échelles ne sont pas *a priori*

cohérentes avec le réseau des acteurs (opérateurs et décideurs) qui ont à se concerter pour le développement des équipements culturels <sup>13</sup>.

La notion de bassin de vie culturelle avancée par l'A.D.D.A.M.54 se révèle trop ambitieuse par rapport aux moyens de diagnostic qui sont mobilisés. Si elle est inspirée de la caractérisation des bassins de vie adoptée par l'I.N.S.E.E., elle reste trop étroitement cantonnée au domaine de l'enseignement spécialisé de la musique et de la danse. Loin d'intégrer tous les domaines culturels sous leurs différentes formes (production, diffusion, formation), le "bassin de vie culturelle" n'est, dans l'exemple de la Meurthe-et-Moselle, qu'un territoire de l'action publique pour la musique et la danse.

#### **b. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

La logique institutionnelle influence très fortement les équipements pris en compte. Ce sont surtout les structures de proximité publiques qui sont mentionnées : école de musique, cours de danse, salle d'enseignement, de répétition, de pratique, formations professionnelles et, de manière sommaire, formations amateurs. Les domaines mentionnés comprennent la musique classique, traditionnelle, et actuelle (rock, jazz, musique contemporaine), la danse classique et la danse contemporaine. Les deux études locales évoquées plus haut visent à élaborer un schéma de restructuration et de mise en cohérence des formations dans les écoles de musique à l'échelle du "bassin". Dans le cas de Villerupt, la démarche s'appuie sur une enquête détaillée des écoles de musique (estimations du nombre d'heures d'enseignement musical et chorégraphique, du nombre d'élèves par instrument et par école) et des ensembles de pratique chorale et instrumentale. Dans le cas du pays de Landres, ce sont surtout les demandes des élus et des associations qui sont analysées, la demande de la population n'étant que présumée. Les informations relatives aux aires d'attraction des écoles et des ensembles ne s'appuient pas sur des données d'enquête et restent relativement impressionnistes.

---

<sup>13</sup> Voir à ce sujet les analyses de réseau des acteurs des politiques territoriales en matière de musique et de danse, in B. MARESCA et A.L.SCHMITT (1997, op.cit.)



La faiblesse du travail de collecte d'informations empiriques est bien le point faible de ces diagnostics territoriaux. Interface entre les décideurs (DRAC et élus) et les professionnels de la musique, l'A.D.D.A.M.54 raisonne selon des schémas de planification technique plutôt que comme une agence culturelle à l'écoute de la demande du public. Pourtant, eu égard au coût pour les municipalités des écoles de musique et à la très forte sélection sociale qui caractérise l'accès à ces écoles, l'A.D.D.A.M.54 pourrait contribuer à raisonner l'accès des différentes couches de la population locale aux écoles de musique et de danse. Ceci supposerait de prendre la mesure des attentes de diverses catégories sociales (les jeunes, les personnes âgées, les actifs, ...) concernant la pratique musicale.

### **c. Le diagnostic des acteurs et de leurs relations.**

Le projet d'orientation musique et danse du département de la Meurthe-et-Moselle établit une évaluation sommaire des acteurs, bassin par bassin. Dans les études locales, notamment celle du pays de Landres, le projet adopte, comme fil conducteur, la notion de filière culturelle . Mais alors que l'idée que le bassin se fonde sur la coopération des acteurs locaux, l'élaboration du schéma n'est pas le résultat d'une concertation organisée. En définitive, le manque de savoir-faire en matière de diagnostic territorial et de conception de projet de territoire limite la pertinence des diagnostics présentés.

### **C. La carte départementale du développement de l'enseignement musical spécialisé dans les Vosges.**

L'objectif du schéma de développement de la vie musicale et chorégraphique dans le département des Vosges est de programmer une extension du réseau des écoles publiques de musique et de danse. L'intérêt

de la démarche réside dans la cartographie de la filière musicale du département sur une base communale.

#### **a. La délimitation et le découpage du territoire.**

Le découpage territorial utilisé s'appuie sur les délimitations en bassins d'emploi ou en pays utilisées par la politique de développement local du département. La carte élaborée par l'association vosgienne de développement de l'action musicale (A.V.D.A.M.)<sup>14</sup>, offre la traduction géographique de son programme d'action. Elle est le résultat de la confrontation territoriale entre l'offre concernant la musique (écoles municipales de musique et associations de pratique amateur) et le schéma de développement de l'enseignement spécialisé adopté par le Conseil pédagogique départemental. Le découpage aboutit à un regroupement des cantons en cinq secteurs géographiques.

Les éléments utilisés pour délimiter l'espace et décrire les équipements sont plus complets qu'en Meurthe-et-Moselle mais, là encore, la démarche qui est théoriquement celle d'une politique partenariale développe peu la concertation avec les opérateurs, notamment les acteurs associatifs .

#### **b. Le diagnostic des équipements et de leur fréquentation.**

Comme dans le cas précédent, c'est la logique institutionnelle qui prime. Toutefois, les équipements publics ne sont pas seuls pris en compte : s'y ajoutent les activités et les moyens de production et de diffusion ainsi que les structures de pratique amateur collective. L'état des lieux des activités musicales et chorégraphiques, à la fois municipales, intercommunales, associatives et professionnelles est très complet, et les données sont détaillées au niveau géographique le plus fin possible, celui de la commune.

---

<sup>14</sup> Nom pris par l'ADDMD du département des Vosges.

Le souci d'inclure tout l'éventail des activités qui concernent la musique (l'enseignement de la musique à l'école, l'enseignement spécialisé de la musique et de la danse, les diverses pratiques amateurs traditionnelles et modernes, les programmeurs assurant la diffusion) va jusqu'à la prise en compte du patrimoine musical, des centres de ressources et des entreprises relevant de l'industrie culturelle. Mais comme en Meurthe et Moselle, la fréquentation des équipements n'est pas analysée parce que le plan se focalise uniquement sur le développement de l'offre.

### **c. Le diagnostic des acteurs et de leurs relations.**

Le plan d'action du schéma présente une description détaillée des acteurs par secteur et par filière. Le schéma départemental se présentant comme un plan pour renforcer le réseau des écoles communales et intercommunales de musique, notamment par la municipalisation d'un certain nombre d'écoles associatives, les associations sont perçues comme des acteurs auxiliaires qui permettent de pallier l'action publique là où le département n'envisage pas d'étendre son réseau d'écoles. Si la notion de partenariat apparaît dans le document, dans les faits, les acteurs associatifs et privés ne sont sollicités que pour l'application de la politique décidée par le conseil général.

### **III. L'impossibilité de parvenir à un découpage cohérent entre fonctionnement social, économique et politique du territoire.**

Les exemples de diagnostics territoriaux évoqués ci-dessus poursuivent tous l'idée qu'il est possible de constituer des unités territoriales correspondant à des espaces socialement cohérents, qui offriraient les meilleures unités opérationnelles possibles pour développer spatialement l'action publique. Cette ambition se heurte à deux écueils. L'un est d'ordre épistémologique, l'autre méthodologique.

En matière de territoire, la géographie humaine du début du siècle a amplement développé l'idée qu'il existait des régions naturelles, dont les caractéristiques physiques et historiques conditionnaient l'essentiel des aspects sociaux. L'affirmation d'une unité globale des traits distinctifs du climat, du relief, de l'économie, des circulations, des coutumes, de l'habitat, etc. est restée suffisamment vivace pour que, en dépit de réfutations nombreuses, ce principe continue d'influencer la recherche des morphologies sociales des territoires.

Les comparaisons établies par l'INSEE concernant les espaces des circulations quotidiennes des individus montrent clairement qu'il n'y a pas souvent superposition entre les bassins d'emplois définis par les circulations domicile-lieu de travail et les bassins de vie caractérisés par les circulations entre communes de résidence et centres de services. La définition de ces zonages <sup>15</sup> ne rend pas compte des mêmes phénomènes et ceux-ci fonctionnent de fait à des échelles différentes. Dans les grandes agglomérations, la concentration et l'attractivité des emplois font que les bassins d'emploi paraissent plus vastes que les bassins de vie. Dans les zones rurales où la mobilité pour l'emploi est faible (emplois de proximité dominants) la situation est inverse. C'est au niveau des villes moyennes que les deux échelles se rapprochent <sup>16</sup>. Ce constat est d'ailleurs cohérent avec le fait que du point de vue de la perception de la qualité de la vie, ce sont les villes de 20 000 à 100 000 habitants qui se révèlent les plus favorables <sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Le bassin d'emploi regroupe les communes dont 20% au moins des actifs résidents travaillent dans l'une des communes du bassin (la délimitation est établie par l'INSEE à partir des données individuelles fournies par le recensement). Le bassin de vie est délimité à partir de l'identification des bourg-centres c'est-à-dire des communes présentant tous les services de base établie par une liste prédéfinie (21 services sont retenus). Le bassin de vie est constitué de toutes les communes qui ont déclaré, dans l'enquête communale, fréquenter le bourg-centre pour la majorité des services retenus (la délimitation établie par l'INSEE ne repose pas sur des données individuelles mais sur des informations délivrées par les mairies).

<sup>16</sup> Voir à ce sujet Reynard (1998) in *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes, n°76-77-78, juillet 1998.

<sup>17</sup> Maresca (1998) *Les villes de 100 000 à 200 000 habitants peuvent devenir les plus attractives*, Consommation et mode de vie, n° 131, décembre 1998.

Les bassins définis de manière mono-dimensionnelle (c'est-à-dire fondés sur un seul critère comme les bassins de chalandise, les zones de recrutement, les aires d'attraction, ...) sont manifestement insuffisants pour cerner la globalité d'un territoire d'appartenance, au sens d'un espace géographique où se déroule l'essentiel de la vie quotidienne des populations résidentes. Force est de conclure qu'il n'existe pas de méthode scientifique incontestable pour délimiter ces notions floues mais néanmoins prégnantes que véhiculent les termes de "bassin de vie" ou de "pays".

Ce problème se double de difficultés méthodologiques importantes. La comparaison évoquée ci-dessus entre bassin d'emploi et bassin de vie (au sens de l'INSEE) montre que l'on est conduit à confronter des zonages établis à partir de données de nature très différente. Pour établir des découpages pertinents, ce sont bien souvent les données plus que la solidité de l'analyse qui font défaut. Par voie de conséquence, on s'en remet le plus souvent à l'information qualitative livrée par des informateurs privilégiés (comme les secrétaires de mairie pour l'enquête communale de l'INSEE). Rares sont, en effet, les analyses qui sont fondées sur des données recueillies auprès des populations directement concernées. Or, on peut aisément montrer qu'il existe des discordances importantes concernant l'occupation de l'espace entre la vision des informateurs s'exprimant dans le cadre de leur institution et celle des résidents <sup>18</sup>.

Il n'y a pas de vérité en la matière. Un territoire est le résultat d'interactions permanentes entre trois sphères : des pratiques sociales d'occupation de l'espace, des flux économiques polarisés et des jeux d'influence institutionnels et politiques. Les deux premières peuvent être décrits par des indicateurs si l'on dispose de données quantitatives sur les déplacements (notamment par des enquêtes sur les déplacements) et les flux (de communication, de migrations alternées en particulier). La

---

<sup>18</sup> Maresca (1993), L'espace de l'environnement, Cahier de recherche n°53, CRÉDOC, Septembre 1993

troisième peut être analysée par une sociologie des institutions se fondant notamment sur des analyses de réseaux sociaux <sup>19</sup>.

En fin de compte, la distinction doit être faite entre une approche scientifique de la morphologie sociale des territoires (à partir de données socio-économiques) et une approche opérationnelles des territoires d'action. L'étude territoriale mue par une "volonté de savoir" fournit difficilement les éléments du diagnostic territorial attendus par une "volonté d'action". Pour l'essentiel, les exemples d'études allemandes et françaises présentées plus haut correspondent à des problématiques opérationnelles qui voudraient se fonder sur une démarche de savoir non contestable.

Y a t-il d'autres façons de faire se rencontrer les points de vue du découpage politique et du découpage savant ? Les démarches pragmatiques des projets de développement local offre une autre perspective, dont on peut rendre compte à travers la formalisation de guides méthodologiques destinés aux acteurs du développement économique territorial.

---

<sup>19</sup> Maresca (1995), L'analyse de réseau comme approche des processus d'interaction des acteurs sociaux, Cahier de recherche n°81, CRÉDOC, Octobre 1995

## SOURCES UTILISÉES

**Les régions culturelles en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Saxe.***Sources :*

Froese, Guido : *Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme der kulturellen Infrastruktur in der Region Münsterland.* Münster et Bonn avril 1977.

Große Anfrage der Fraktion der CDU-Fraktion zu Struktur und Finanzierung der Kulturräume. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/ 6076 du 11 juin 1997.

Große Anfrage der Fraktion der PDS-Fraktion zu Theater und Orchester in Sachsen. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/ 4351 du 31 janvier 1997.

Große Anfrage der Fraktion der SPD zur Umsetzung des Sächsischen Kulturraumgesetzes. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/0802 du 29 mars 1995.

IFO-Institut , Rademacher et Partner: *Vorschläge für Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten der Kultureinrichtungen im Rahmen der Verwaltungsvorschriften/ Förderrichtlinie Kulturräume.* Résumé. Munich avril 1997.

Stadt Chemnitz : *Kulturentwicklungsplan der Stadt Chemnitz.* 1996.

Kulturraum Mittelsachsen, Kultursekretariat : *Kulturentwicklungsplan.* projet, 18 mars 1998.

Ministère du développement urbain, de la culture et du sport du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie : *Régionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen.* rapport d'étape 1997/98.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Bergisches Land.* Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Münsterland.* Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Niederrhein.* Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Ostwestfalen-Lippe.* Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

Régionale Kulturpolitik. *Kulturpolitische Mitteilungen* 2/1997.

Strittmatter, Thomas : *Erfahrungen aus dem Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien.* In *Kulturpolitische Mitteilungen* 1/1997.

Vogt , M. Th. : *Kulturräume in Sachsen.* Dresde: Institut d'infrastructure culturelle 1996.

Winterfeld, Laus : *Kulturentwicklungsplan der Landeshauptstadt Dresden.* projet Dresde oct. 1998.

Loi saxoise relative à la création des régions culturelles, du 20 janvier 1994.

**Le développement culturel dans le Kreis de Marburg-Biedenkopf.**

<sup>20</sup> Cette échelle territoriale est un équivalent du département français.<sup>21</sup> La loi ATR, en particulier, a connu un réel succès en favorisant, sous la forme de communautés de communes, la constitution d'intercommunalités à fiscalité propre. Constituées pour engager des projets de développement, ces

*Sources :*

Landkreis Marburg-Biedenkopf : *Kulturrahmenplan des Landkreises Marburg-Biedenkopf*. Kreisausschuß : Marburg 1993.

Morr, Markus : Die Kulturrahmenplanung des Landkreises Marburg-Biedenkopf. In *Kulturpolitische Mitteilungen* 1/1997.

Landkreis Marburg-Biedenkopf : *Kultur-Adressbuch des Landkreises Marburg-Biedenkopf 1997/98*. Kreisausschuß : Marburg 1997.

### **Le diagnostic territorial de l'action socioculturelle dans la ville de Leverkusen.**

*Sources :*

Thomas, Frank : *Bedarf und Angebote in der offenen und verbandlichen Jugendarbeit in Leverkusen 1996. Auswertung der Kinder- und Jugendbefragung und der Einrichtungsbefragung*. Rapport final de l'enquête pour la Direction de la jeunesse de la ville de Leverkusen, 1997.

### **Les bassins patrimoniaux en Midi-Pyrénées.**

*Sources :*

Behamou, Françoise/ Dupuis, Xavier : *L'économie de bassin patrimonial*. Ministère de la culture. DEP. déc. 1995.

Midi-Marketing : *Les bassins patrimoniaux. Les cas de Midi-Pyrénées*. Ministère de la culture. DEP. 1995.

### **Les bassins de vie culturelle en Meurthe-et-Moselle.**

*Sources :*

Conseil général de Meurthe-et-Moselle A.D.D.A.M. 54. *Projet d'orientation musique et danse*. oct. 1996.

A.D.D.A.M. 54 : *Pays de Landres. Étude technique des structures culturelles*. janvier 1997.

A.D.D.A.M. 54. : *Étude de secteur culturel. Villerupt*. mars 1998.

### **La carte départementale du développement de l'enseignement musical spécialisé dans les Vosges.**

*Sources :*

- *Pour un développement de la vie musicale et chorégraphique dans le département des Vosges. Constat - analyses - propositions*. Rapport du Délégué départemental à la musique et à la danse. A.V.D.A.M. septembre 1990.

- *Carte départementale de développement de l'enseignement spécialisé dans les domaines de la musique et de la danse au département des Vosges*. A.V.D.A.M. 1996.

---



## CHAPITRE 2

### **Le diagnostic territorial dans la démarche du développement local.**

Si l'on se place sur le terrain de la conception de projet de développement à une échelle locale ou régionale, le diagnostic territorial devient un outil opérationnel destiné à rassembler les éléments de connaissance nécessaires pour agir.

Les politiques du développement économique territorial ont suscité ces dernières années un renouveau des réflexions méthodologiques, au niveau national comme au niveau européen. En France des lois récentes ont marqué la remise en débat des découpages territoriaux : la loi "Administration du territoire de la république" (dite ATR) de 1992 et la loi "Aménagement et développement du territoire" de 1995 <sup>21</sup>. Face à la multiplication des zonage d'intervention, la Datar défend le principe d'une organisation en pays, agglomérations et grandes régions. Au niveau européen, les aides régionales constituent, par le biais du FEDER, l'un des principaux moyens d'intervention de la communauté et stimulent les confrontations sur les diagnostics territoriaux.

Plusieurs guides ont été publiés sur les pistes à suivre pour développer un territoire. Ces guides tirent leurs savoir-faire du bilan des expérimentations réalisées soit en France sur plusieurs sites, soit dans différents pays européens dans le cadre du programme communautaire LEADER, programme qui cofinance plusieurs centaines de plans de développement territorial.

---

<sup>21</sup> La loi ATR, en particulier, a connu un réel succès en favorisant, sous la forme de communautés de communes, la constitution d'intercommunalités à fiscalité propre. Constituées pour engager des projets de développement, ces communautés de communes sont révélatrices de la capacité des élus locaux à constituer des territoires de gestion politiques. La possibilité de mettre en commun les finances de plusieurs communes est un puissant levier pour relancer la dynamique des coopérations à l'échelle des agglomérations et des pays.

## I. Le guide d'élaboration du diagnostic territorial du Ministère de l'équipement <sup>22</sup>

L'originalité du guide "Observer pour agir" du ministère de l'équipement réside dans la volonté d'une approche transversale (c'est-à-dire intégrant tous les domaines concernés par l'action publique) et dans l'intégration d'une démarche partenariale, le tout orienté vers l'élaboration d'un plan d'action. Le diagnostic ne se limite pas à un état des lieux : par la confrontation partenariale, il sert à repérer des projets sur lequel peut s'établir le consensus des décideurs locaux. Dans sa volonté de transversalité, la démarche implique tous les acteurs d'un territoire dans les domaines aussi divers que l'économie, l'habitat, l'aménagement, la formation, l'emploi, la culture, les loisirs, etc.. La démarche est dynamique (par le biais d'une procédure itérative) parce que le diagnostic doit déboucher sur la construction d'une stratégie.

La commission européenne s'est inspirée de la procédure décrite par ce guide dans ses recommandations concernant le développement rural et son programme LEADER II. La délégation interministérielle à l'insertion des jeunes la suggère également dans ses consignes d'action. Enfin, cette méthodologie est tout à fait comparable aux idées proposées par Bentata/Fryde dans leurs recommandations aux cadres territoriaux en matière de développement local.

Les différentes étapes proposées par le guide définissent l'esprit de la méthode.

**L'étape initiale** est celle de la constitution d'un petit groupe d'acteurs qui va travailler à l'élaboration d'un projet pour un territoire précis. Ce groupe décide de la composition d'un comité de pilotage pour accompagner la gestation du projet et d'un comité de diagnostic à caractère plus technique. Le comité de pilotage est constitué de décideurs qui ont les moyens d'agir sur le territoire, alors que le comité de

---

<sup>22</sup> Les sources utilisées pour les analyses de cas sont reportées en fin de chapitre.

diagnostic rassemble des techniciens en mesure d'alimenter le travail de diagnostic.

Dans une étape de **consultation préalable**, le guide suggère d'adjoindre aux comités de pilotage, un panel d'acteurs (décideurs économiques, responsables d'organismes) qui est d'abord consulté sur sa perception du territoire puis associé tout au long de la réflexion. L'information recueillie auprès des informateurs du panel concerne les visions du territoire, les attentes concernant le développement économique local, les projets qui sont suggérés. Le traitement de cette information spécifique sert à repérer les enjeux principaux et les projets qui peuvent être fédérateurs. Mais le panel remplit également un rôle de contrôle de la démarche d'élaboration du projet. Il permet d'apporter une validation du diagnostic territorial à travers le point de vue opérationnel et d'élargir l'assise de la réflexion politique. Pour réussir une bonne couverture du territoire ainsi qu'une synergie des domaines à prendre en compte, il importe de mobiliser des acteurs dans tous les domaines et aux différentes échelles géographiques pertinentes (quartiers, communes, circonscriptions spécialisées, cantons, départements, région).

Dans la phase d'**analyse**, les résultats du questionnement du panel sont discutés, hiérarchisés et validés par le comité de pilotage. Ces informations qui portent sur les enjeux et les projets émis par des acteurs que l'on peut considérer comme représentatifs de la sphère des décideurs locaux, vont être à la base de la réflexion sur le diagnostic territorial. C'est par cette posture méthodologique que la démarche se différencie nettement des études décrites plus haut. En effet, dans la phase du **diagnostic** proprement dit, l'analyse consiste à élaborer un diagnostic en fonction des enjeux et projets considérés comme structurants (à l'issue de la phase précédente). Il s'agit d'apporter des données d'analyse permettant de caractériser l'environnement social, économique et institutionnel afin d'éclairer comment, et à quelle échelle, on peut passer des attentes des acteurs locaux à des objectifs stratégiques.

Une telle démarche oriente le diagnostic de manière à le faire fonctionner comme un outil d'aide à la décision directement calé sur les principaux enjeux retenus. De cette manière, l'opérationnalité ultérieure

du diagnostic est davantage assurée. Guidé par une grille d'analyse qui classe les enjeux et les projets par grands objectifs, les forces et les faiblesses du territoire relativement à ces enjeux, et les effets escomptés des projets suggérés, le diagnostic territorial s'organise.

Une telle démarche peut s'appliquer à tous les grands objectifs actuels que sont le développement durable, l'emploi, la cohésion sociale, la qualité de la vie, sans oublier la préoccupation plus transversale que constitue l'implication des habitants. Au terme de la réflexion, les analyses débouchent sur un cahier des charges d'objectifs concrets et d'actions à mettre en œuvre.

Dans la phase finale, doit être assurée ***l'appropriation par les acteurs des orientations stratégiques***. Le diagnostic doit apparaître comme le document de base d'un débat qui permet d'atteindre une vision partagée du diagnostic et des orientations stratégiques qui en découlent, vision partagée entre la sphère politique (incarnée par le groupe de pilotage) et la sphère économique locale (représentée par le panel). Dans ce travail de confrontation, il peut se dégager des coalitions d'acteurs qui déboucheront ensuite sur des "groupes de projets", et, éventuellement, sur des plans d'actions stratégiques.

En résumé, les méthodes appliquées sont

- le questionnement qualitatif des acteurs directement concernés,
- la confrontation des idées de développement à conduire en commun,
- la retraduction des enjeux selon une grille d'analyse des atouts et des faiblesses du territoire,
- la confrontation, à plusieurs stades, du point de vue opérationnel d'un panel d'acteurs locaux et du comité de pilotage chargé du suivi de la réalisation du diagnostic, de manière à valider les résultats, à impliquer les décideurs et à structurer les partenariats.

La délimitation du territoire, question clé dans les autres démarches, se pose ici de manière indirecte. Pour les auteurs de ce guide du Ministère de l'équipement, le territoire est un espace déjà organisé, "une organisation effective qui régule les processus de décision à différentes échelles de pertinence". Les découpages administratifs ou

opérationnels sont des données qui s'imposent au même titre que d'autres. La recherche du territoire le plus pertinent n'est pas une question en soi. Le choix des périmètres d'action les plus efficaces se dégagent de l'analyse et du débat qui en valide les conclusions. Implicitement, ce sont les projets qui sont finalement retenus qui vont déterminer le zonage opérationnel du territoire. Quand bien même un espace est initialement ciblé pour engager la démarche et conduire le diagnostic -ce peut-être une communauté de communes, une agglomération, un quartier préalablement délimité-, chaque projet va engendrer une échelle d'intervention qui lui est propre à l'intérieur de l'espace qui a été ciblé au départ.

On peut trouver à cette démarche très cohérente, guidée par une méthode itérative et tendue vers l'élaboration de programmes d'actions, deux grandes limites. Elle n'intègre pas la question de la demande sociale de la population résidente, pourtant destinataire par principe des bénéfices de l'action. Elle n'envisage pas la question de l'évaluation des projets qui ramènerait au premier plan de la réflexion, la question des bénéfices de l'action pour le territoire pris dans son ensemble. Ainsi, s'agissant des équipements culturels, l'analyse de leur fréquentation ne se trouve plus au cœur de l'approche. Le questionnement devient : à quoi sert l'équipement, quels enjeux peut-il aider à maîtriser, quel projet peut permettre d'en faire un pôle du développement local ?

Pourtant l'évaluation de la demande sociale et des effets de l'action apporte un nécessaire contrepoids à une démarche surtout préoccupée de l'offre (offre de moyens, offre de projets, du seul point de vue des décideurs) et de son développement. Elle sert à donner au territoire la dimension d'un enjeu collectif que la population comme les décideurs politiques et économiques ont un égal droit à façonner. C'est le point de vue défendu par la politique de la ville œuvrant au "développement social des quartiers" dits "sensibles". Mais celle-ci fait la démonstration que l'exigence, maintes fois rappelée, de l'implication des habitants dans la conception des contrats de ville est difficile à atteindre. Dans la plupart

des démarches de projet, les principaux bénéficiaires de l'action sont les opérateurs eux-mêmes <sup>23</sup>.

Les méthodologies de diagnostic et d'évaluation formalisées par le programme de la communauté européenne LEADER s'attachent plus résolument à la prise en compte de la demande sociale .

## **II. Les audits de village du programme européen de développement rural LEADER.**

La méthodologie des diagnostics suggérée par le programme européen LEADER pour les territoires ruraux est une adaptation du guide du développement local présenté ci-dessus qui donne plus d'importance à l'implication des populations concernées. Il ne s'agit pas seulement d'impliquer les décideurs locaux. La démarche d'étude se veut participative dans le but d'engager une vision prospective : elle se donne pour objectif de mettre en lumière les attentes et les projets de la population locale. Le fonctionnement des relations sociales dans les villages ruraux se prête bien à une telle démarche et les expériences de mobilisation des populations rurales pour des projets d'auto-développement ont été nombreuses depuis les années 60 <sup>24</sup>.

"Le diagnostic d'un territoire vise à établir ce qu'il faut savoir pour agir sur celui-ci et consiste à rassembler les informations nécessaires. (...) Une bonne identification des forces et faiblesses de la zone (atouts, vecteur d'innovation, handicaps principaux, "verrous" de développement) va

---

<sup>23</sup> Poquet(1995), *L'évaluation des politiques publiques et le concept de bénéficiaires*, Cahier de recherche n°77, CRÉDOC, Septembre 1995

<sup>24</sup> Il faut souligner qu'en France les démarches de développement des pays ruraux sont anciennes. Stimulées par les services du Ministère de l'agriculture, il en existe de nombreux exemples notamment en Bretagne. Rappelons que des assises des pays ont été organisées à Vitry en 1975 et des états généraux des pays en 1982 à Macon.

faciliter la construction d'une dynamique de développement durable et permettre, par la suite, de mieux en évaluer les effets sur le territoire." <sup>25</sup> Démarche partenariale visant à fournir aux acteurs locaux les informations nécessaires à leur prise de décision, à mobiliser la population et à élaborer collectivement un projet de territoire, l'étude de diagnostic se déroule en plusieurs étapes :

- . constitution d'un comité de pilotage avec l'appui de la population locale,
- . validation de l'échelle géographique et des domaines à prendre en compte,
- . étude préalable des caractéristiques géographiques, démographiques, sociales et économiques constituant l'état des lieux du territoire concerné,
- . élaboration de l'inventaire des ressources patrimoniales (sites naturels, d'intérêt historique, culturels ou de loisirs), ressources dont la valorisation permet de développer l'identité locale,
- . enquête par questionnaire pour recueillir les points de vue de différents acteurs et catégories de la population de la zone concernée (les attentes, les enjeux, les projets),
- . analyse des questions des habitants et tri de celles qui méritent d'être approfondies,
- . rédaction d'un rapport présentant les résultats de l'analyse territoriale, hiérarchisant les enjeux, proposant un programme d'actions et préconisant un mode d'organisation pour le dispositif d'intervention,
- . présentation des résultats du diagnostic aux décideurs et aux habitants, et validation des recommandations au terme d'une mise en débat publique.

Une telle démarche requiert des compétences en ingénierie sociale. Dans le cas des programmes de rénovation de villages en Bavière et en Hesse, la phase d'enquête auprès des populations prévoit l'intervention d'un animateur pour organiser l'expression des habitants sur leur perception des problèmes du territoire et leurs attentes. Sur cet aspect de l'analyse de la demande sociale qui occupe une place importante dans la

---

<sup>25</sup> AEIDL (1997), op.cit.

méthodologie, la Commission européenne préconise le recours à un expert : un regard extérieur, compétent en matière de protocole d'enquête, est indispensable pour élaborer un questionnaire pertinent et efficace et déchiffrer les informations qu'il peut livrer. Selon cette conception du diagnostic territorial, la démarche de réflexion ascendante (qui part des informations livrées par le terrain pour aboutir à un diagnostic partagé) s'appuie sur le recueil de données quantitatives originales (inventaires et enquêtes).

Pour être aussi complet que possible, le processus d'enquête doit se développer au trois niveaux suivants :

- . une enquête par questionnaire auprès des secrétariats de mairies pour établir des inventaires sur les ressources locales, les services existants et les acteurs concernés par les domaines pris en compte (procédure qui complète celle de l'enquête communale de l'INSEE) ;

- . une enquête auprès d'un échantillon de ménages -plusieurs centaines de personnes sélectionnées aléatoirement dans toutes les communes concernées-, pour analyser la vision des habitants (connaissance / fréquentation des sites, équipements et services, points de vue sur les problèmes locaux et sur les priorités de l'action publique) ;

- . une série d'entretiens auprès des différentes catégories de professionnels qui interviennent dans les domaines concernés, de manière à recueillir le point de vue et la capacité de mobilisation des personnes et des structures qui ont vocation à être des opérateurs des projets de développement local (cette enquête peut être exhaustive ou procéder par sélection d'acteurs représentatifs quand ceux-ci sont trop nombreux).

L'enchaînement de ces trois niveaux d'enquêtes a été mis en œuvre dans le cadre de programmes LEADER par des comtés agricoles de l'est de l'Angleterre (constitués de plusieurs centaines de villages). A une échelle territoriale plus limitée, cette démarche est celle qu'utilise le CRÉDOC pour réaliser les évaluations des programmes d'action de la politique de la ville à l'échelle des quartiers d'habitat social <sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Voir rapport d'étude Argonne et Le Mée.



A la lumière des informations originales qui sont rassemblées, le diagnostic inventorie les questions sur lesquelles il serait souhaitable d'agir et les aspects sur lesquels il est envisageable raisonnablement d'intervenir, mais il ne tranche pas entre tous ces possibles. Il convient d'offrir à la réflexion des décideurs plusieurs options de développement, éventuellement contradictoires, de manière à favoriser la mise en débat. Il est essentiel que le diagnostic soit assez précis pour bien cerner les dynamiques à l'œuvre et suffisamment ouvert dans ses conclusions. C'est à ces deux conditions qu'il peut être réellement utile aux décideurs à qui il appartient d'organiser des débats publics et, au terme de la démarche, d'arrêter des choix stratégiques. Dans cette perspective, le diagnostic territorial est une occasion privilégiée pour impliquer des acteurs locaux, généralement très intéressés par les résultats de la réflexion, et pour contribuer à élaborer une vision commune des identités territoriales.

Dans ses conclusions, le diagnostic doit clairement énoncer :

- . les tendances de fond, démographiques, économiques et sociales, qui influencent l'évolution du contexte local,
- . les catégories de population qui sont les plus vulnérables,
- . les atouts et les faiblesses du territoire dans les différents domaines à étudier,
- . les acteurs et les initiatives qui sont porteurs d'innovation et d'adaptation de la société locale,
- . les résistances et les blocages qui limitent la dynamique du développement local.

### **III. Le diagnostic au service de l'élaboration d'un projet de territoire : l'exemple de la région de Bernay dans l'Eure.**

L'association pour le développement intercantonal de Bernay et sa région (ADIBER), créée en 1994 pour la mise en œuvre d'un programme d'aménagement concerté du territoire (PACT rural) et l'utilisation des aides européennes de l'objectif 5b (soutien au développement des zones rurales les plus fragiles), veut se doter de moyens de réflexion pour

poursuivre la dynamique de développement qui a été engagée. Son souci est de bâtir un diagnostic approfondi pour recadrer son projet de territoire et être en mesure de négocier avec l'Etat (au niveau du service de l'action régional, le SGAR) et la Région (le Conseil régional) un programme d'action.

La loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (dite loi Voynet) ouvre la possibilité de conclure des contrats territoriaux (contrat d'agglomération ou contrat de pays), à la condition qu'ils soient étayés par la définition d'un projet de territoire. Dès lors le diagnostic territorial devient le temps de réflexion indispensable pour préparer une programmation qui puisse être éligible.

La démarche qui comporte quatre grandes étapes peut être transposée à tout contexte et échelle territoriale. Il s'agit :

- . de dresser un bilan évaluatif des actions menées dans le cadre de programmes antérieurs,
- . d'établir le diagnostic de la situation actuelle du territoire, diagnostic qui combine état des lieux et éclairage prospectif,
- . de définir une stratégie de développement qui hiérarchise les priorités de l'action publique,
- . d'en déduire un programme d'actions et les partenariats qu'il implique.

Le diagnostic proprement dit est une démarche qui reste ouverte quant à la délimitation du territoire. L'exigence est de diagnostiquer les polarités et les réseaux qui structurent l'espace délimité par le regroupement de communes, de le resituer dans des espaces socio-économiques plus vastes qui influencent son devenir, pour déboucher sur la discussion de la pertinence de l'espace d'intervention.

Dans la démarche adoptée par les communes du pays de Bernay, le territoire est un espace dont l'identité peut être représentée par des éléments patrimoniaux, par une économie locale, par les caractéristiques de son peuplement, par une organisation politique et institutionnelle et par un réseau de liens dans un espace plus vaste (régional, national). L'élaboration du diagnostic prévoit l'analyse de ces cinq domaines

d'investigation. La démarche est plus géographique, dans le sens de la géographie humaine, que sociologique. L'enjeu du diagnostic est de produire une image, sous la forme d'un atlas, qui donne aux décideurs la carte des atouts et des faiblesses de leur périmètre d'action et les clés de son interprétation. Il est peu question, en revanche, de mobilisation des acteurs pour promouvoir la dynamique du développement local. La perspective se limite à la demande des élus locaux et aux besoins de réflexion des techniciens du développement local : représentative de la conception française de l'aménagement du territoire, elle reste étroitement technocratique.

#### **IV. L'approche par la demande sociale peut-elle fonder une autre vision du diagnostic territorial ?**

En matière de réflexion territoriale, le handicap principal des démarches françaises les plus courantes est leur ignorance de la demande sociale des populations résidentes mais aussi des acteurs économiques et sociaux de base (commerces, services, associations, etc.). La question du territoire procède le plus souvent de la volonté de développer le pouvoir d'action d'une autorité publique. De ce fait, la question des limites du périmètre d'intervention vient toujours au premier plan : le recours au zonage est omniprésent dans la perspective technocratique française (en témoignent, par exemple, les multiples découpages inventés par la politique de la ville) mais aussi européenne (chaque aide instituant ses zones d'éligibilité).

Le mode le plus classique de développement de l'intervention publique sur le territoire suit un enchaînement invariable : l'affirmation d'une nouvelle priorité d'action -tel lutter contre la fracture sociale ou relancer l'aménagement du territoire- conduit d'abord à définir un zonage -quartiers "sensibles", zones d'éducation prioritaires, pays, agglomérations- puis à engager les acteurs locaux à élaborer des projets ouvrant l'accès à des aides spécifiques. L'exigence du projet est

conditionnée par la logique du *zoning* <sup>27</sup>. Maintes fois dénoncé au vu de son artificialité et de ses effets pervers, la pratique du zonage perdure car sur elle se noue la vision commune du couple expert (urbaniste, statisticien) et politique. Pourtant, il n'est pas difficile de mesurer que le zonage fonctionnel fige la représentation de l'espace et contribue à le spécialiser, voire à l'enfermer dans une mono fonctionnalité.

L'autre lecture possible de l'espace est celle des "lieux", de leurs aires de rayonnement et des circulations qui les relient. Par rapport à ces points (ou pôles) qui polarise l'espace, s'organisent la localisation des services, le développement du peuplement et des institutions. Du point de vue sociologique, l'espace est la zone de déploiement d'une société ou d'une pratique sociale. Il ne devient territoire que fixé par l'affirmation d'un droit. Des concepts comme le bassin d'emploi ou le bassin de vie proposent des visions plus dynamiques de la structure sociale du fonctionnement territorial. Plutôt que de représenter un territoire donné simplement par l'inventaire de ses ressources ou de ses handicaps <sup>28</sup>, il est possible de le représenter comme un réseau, c'est-à-dire comme un espace structuré par des flux convergents (vers des pôles propres au territoire) et des flux divergents (vers des pôles extérieurs), se développant sur une matrice physique (facteurs naturels) et historique (facteurs hérités).

D'où l'intérêt d'une procédure de diagnostic territorial qui aille au delà d'un simple état des lieux formel et réalise une lecture sociologique et prospective du fonctionnement de l'espace sur lequel on se propose d'agir <sup>29</sup>. Le diagnostic revient à éclairer les adéquations, les insuffisances ou

---

<sup>27</sup> Sur l'histoire des pratiques du zoning dans l'urbanisme, qui se développent dès le début du siècle en Allemagne et aux USA, voir Scherrer (1998) in in *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes, n°76-77-78, juillet 1998.

<sup>28</sup> Il est remarquable de constater que le même territoire peut être présenté uniquement du point de vue de ses ressources quand les élus présentent le dossier qui les fera élarger à un contrat d'agglomération (dans le cadre de la nouvelle loi d'aménagement du territoire) et uniquement du point de vue de ses handicaps quand ils formulent un programme dans le cadre des contrats de ville (pour bénéficier parallèlement des aides de la politique de la ville).

<sup>29</sup> voir étude Picardie

les contradictions qui caractérisent les relations entre logique d'offre économique, logique de gestion politique et attentes (ou besoins) de la population.

S'agissant des établissements culturels, leur développement passe aujourd'hui par une réflexion stratégique prenant en compte les enjeux de leur inscription territoriale. Les directives récentes du ministère de la culture concernant les contrats d'objectifs des scènes nationales <sup>30</sup> les y invitent explicitement en rappelant que ces établissements qui ont pour mission la production et la diffusion artistique doivent également *"participer dans leur aire d'implantation à une action de développement culturel favorisant de nouveaux comportements à l'égard de la création artistique et une meilleure insertion sociale de celle-ci."*

Dans cet esprit, la réflexion à mener pour définir les contrats d'objectifs doit intégrer une analyse du public dans le but de *"renouveler et d'élargir les publics"*. L'analyse demandée doit aller au delà du public actuel et prendre la mesure des comportements de la population à l'échelle *"de la ville, de l'agglomération, de la zone d'influence de l'établissement"*. La question de la démocratisation de l'accès aux créations et celle du rayonnement des établissements culturels sont directement liées quand on les aborde de manière pragmatique dans un espace territorial concret.

---

<sup>30</sup> cf. circulaire du ministère de la culture du 30 avril 1997 qui prévoit que les contrats d'objectifs doivent être discutés avec les collectivités territoriales qui participent au financement des établissements culturels concernés.

## SOURCES UTILISÉES

### **Le guide d'élaboration du diagnostic territorial du Ministère de l'équipement**

*Sources :*

CLCBE/ DATAR *Construire un projet de territoire. Du diagnostic aux stratégies.* éd. Villes et territoires sept. 1997.

Services techniques de l'urbanisme : *Observer pour agir. Guide des partenaires du développement.* Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. éd. des STU 1991.

Werner, Klaus (sous la direction) : *Territoire à construire. Observer et agir pour le développement local.* Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme. éd. Villes et territoires 1994.

### **Les audits de village du programme européen de développement rural LEADER.**

*Sources :*

Observatoire européen LEADER : *Guide méthodologique pour l'analyse d'une action innovante.* Bruxelles: AEIDL s.d.

- : *Guide méthodologique pour l'analyse des besoins locaux d'innovation.* Bruxelles: AEIDL 1997.

- : *Méthodologies pour le développement local.* Bruxelles : AEIDL 1997.

### **Le diagnostic au service de l'élaboration d'un projet de territoire : l'exemple de la région de Bernay dans l'Eure.**

*Sources :*

Pays Risle Charentonne : *La lettre de l'ADIBER n°1.* Bernay: s.d.

Pays Risle Charentonne : *Etude pour l'élaboration d'un nouveau projet de territoire.* Bernay: 1999.

## CHAPITRE 3

**Éléments de réflexion méthodologique pour la construction d'un diagnostic territorial**

Bien que nous nous limitions ici au domaine de la culture, les principes avancés sont transposables à bien d'autres secteurs économiques.

**I. L'objet de l'action publique et son contexte politique et historique.**

La culture est un domaine dont les contours sont flous. On le restreint souvent à la culture avec un C majuscule, c'est-à-dire aux différents registres de la création artistique. Mais dans la pratique, et notamment du point de vue du développement local, se trouvent inclus également les arts traditionnels, dont l'artisanat d'art, les traditions régionales, les cultures urbaines, voire les différents registres la culture du quotidien (*Alltagskultur*), le design, la mode, etc. Avec l'extension de l'influence des médias, le développement du cinéma commercial et ses activités dérivées (notamment les parcs d'attraction), la limite avec les loisirs devient de plus en plus floue.

Une deuxième distinction met l'accent sur la *qualité* du processus et du produit culturel : la culture cultive bien souvent la différence par l'exigence de l'excellence artistique. Une autre manière de cerner la culture est de la caractériser par la *pratique* : la culture s'étend t-elle au-delà de la pratique professionnelle des artistes ? Le domaine inclut-il la pratique amateur, les services marchands ? Enfin la culture se définit aussi par ses *publics* : la culture est-elle de nature différente selon qu'elle vise le divertissement de masse (le grand public), la création d'avant-garde pour un public restreint (les connaisseurs), ou encore l'adaptation à

un public ciblé (les enfants, les jeunes des cités, les personnes âgées, etc.) ?

Le meilleur instrument pour décrire l'ensemble des fonctions de production de la culture est la notion de la filière culturelle. La filière comprend la création et la production, la diffusion, l'animation, l'enseignement spécialisé et la formation professionnelle. Cette conception peut être rapprochée de celle d'intégration verticale, notion qui décrit l'organisation du marché d'un produit, depuis son invention, sa production jusqu'à sa distribution, puis ses usages et la formation qui accompagne le développement de la filière. Mais un domaine culturel peut être vu également comme une gamme de services culturels soumis à des logiques de concurrence non-marchande : dans ce cas les questions d'accès aux financements publics et de positionnement vis-à-vis d'autres services culturels ou de loisir sont déterminantes. Il est souhaitable, néanmoins, de sortir de la définition étroite de la culture comme domaine de l'action publique pour y inclure l'ensemble des **acteurs**, concernés publics et privés (le secteur privé comprenant les créateurs, les associations, les "industries culturelles", les diffuseurs et distributeurs, les formateurs).

Pour confronter les cas analysés, il faut prendre la mesure des différences de fonctionnement de l'action publique en France et en Allemagne. En France, en raison du cloisonnement des administrations d'État et de l'éclatement des compétences entre acteurs publics des différents niveaux territoriaux, l'action publique nécessite un important travail de concertation entre les différentes instances des pouvoirs publics. L'idée qui perdure d'un État fort, affirmant des politiques volontaristes et, tout particulièrement pour la culture, édictant les normes d'excellence auxquelles doivent se conformer les acteurs privés, explique le contenu donné à l'idée de partenariat : les politiques partenariales sont d'abord des modes de confrontation entre pouvoir d'État et pouvoir des assemblées territoriales qui relèguent, les plus souvent, les acteurs associatifs et privés, dans une position d'auxiliaires, d'opérateurs.

En Allemagne, la position faible de l'État dans l'action économique et l'action culturelle est voulue pour des raisons historiques et correspond



à la crainte répandue que l'action publique pourrait figer l'évolution créative de l'économie ou de la société. De même, la Constitution garantie aux collectivités territoriales le droit traditionnel à l'autogestion et les considère, s'agissant de politique culturelle, comme le décideur principal. Cependant depuis le début des années 90, un nouveau courant de la réflexion politique en appelle à une action plus volontariste des pouvoirs publics. La crise des budgets municipaux a fait en sorte que l'idée de concerter les acteurs pour mieux cibler les ressources est aujourd'hui acceptée, surtout dans les nouveaux *Länder*, qui ont connu une tradition différente en matière d'autorité de l'État et qui se heurtent à un manque de crédits publics beaucoup plus aigu.

Par conséquent, dans les deux pays, la nécessité d'une coopération entre les acteurs publics et non publics paraît à l'ordre du jour et de nature à faire progresser l'action publique. Néanmoins, en France, l'éclatement des réseaux d'acteurs est généralement perçu comme une difficulté, tandis qu'en Allemagne, cet état de fait est considéré comme la situation normale.

Plus importante encore que la question du contenu de la culture en tant que domaine de l'action publique, la réflexion sur les résultats attendus d'une action publique en matière culturelle conduit à s'interroger sur les aspects suivants : est-il nécessaire de planifier, et dans quels secteurs de la filière culturelle ? les instruments publics de l'action culturelle ont-ils une efficacité ? A première vue, les organismes publics ne peuvent pas faire en sorte que des artistes travaillent et soient créatifs. Mais, en France, l'action publique de l'État est de longue date préoccupée de créer des contextes favorables à la création, à la commande publique et à la conservation des œuvres. De même les collectivités territoriales, les villes en particulier, sont traditionnellement des acteurs culturels, mais dans un sens plus restreint, en intervenant par des subventions en faveur des équipements culturels, des formations artistiques, de l'enseignement spécialisé, des pratiques amateurs, en achetant des œuvres, etc.. L'idée qu'il ne serait ni possible ni souhaitable de planifier le développement culturel, idée répandue en Allemagne, est donc réductrice. Néanmoins, la perspective de la planification va bien au-delà de celle du soutien public aux activités culturelles. Il suffit de

remplacer artiste par entrepreneur, pour mesurer que la planification du développement territorial (local, régional ou national) reste une question délicate et qui ne va pas de soi.

## **II. Les principes de la délimitation et du découpage du territoire.**

Dans les cas analysés, la délimitation du territoire n'est pas perçue comme un sujet de première importance parce que les commanditaires des schémas d'aménagement sont des acteurs publics dont le champ de compétences détermine a priori les frontières géographiques de l'espace d'intervention. Les schémas sont municipaux, départementaux, régionaux, non parce qu'il s'agit de territoires pertinents mais parce l'espace de réflexion est un espace qui s'impose administrativement. Dans les cas de coopération intercommunale, la question de l'échelle de pertinence se pose plus directement, la question étant généralement de savoir quelle cohérence géographique peut être donnée à la zone délimitée par les communes disposées à coopérer : statut d'agglomération, de "pays", de vallée, de massif, etc. Pour découper un territoire en secteurs géographiques différentes méthodes sont possibles.

### **A. Les différentes conceptions de la délimitation des territoires**

Le découpage de l'espace à des fins de planification ne va pas de soi. En effet, le découpage d'un territoire est le résultat de l'action conjuguée de plusieurs acteurs coopérant entre eux mais à travers de finalités, de modes et de thèmes d'actions qui sont propres à leur institution. La question de l'échelle pertinente se pose pour chaque acteur de manière spécifique, en fonction de son mode d'intervention sur un domaine.

En développement territorial il existe diverses échelles pertinentes qui sont dépendantes des objectifs de l'analyse :

- *l'échelle d'observation*, c'est-à-dire de diagnostic sur les phénomènes sociaux pris en compte,
- *l'échelle d'implantation des équipements* (pôles ou réseaux d'équipements),
- *l'échelle d'usage des équipements* (bassins de vie, aires d'attraction),
- *l'échelle de légitimité des acteurs* (espace de compétences),
- *l'échelle des réseaux d'acteurs* (espaces d'interrelations, de coopération),
- *l'échelle de l'action* (action ponctuelle, programmes d'action).

Plus généralement, un territoire peut être conçu selon deux formes : soit la forme d'un espace de circulation structuré par des pôles et des flux de communication, soit la forme d'une mosaïque d'espaces élémentaires de peuplement, que l'on considère comme des unités homogènes.

L'idée de **territoire d'observation** présuppose que l'on peut circonscrire des espaces homogènes. Toutefois, l'observation et l'analyse spatiales des phénomènes sociaux oblige toujours à travailler sur des découpages pré-imposés par les dispositifs de recueil de données : l'îlot pour le recensement, la commune, le département, la région pour la plupart des autres sources d'informations ou dispositifs d'enquête. Les frontières données à un territoire d'observation sont le résultat d'un processus de discrétisation de l'espace, a priori continu, des sociétés : il s'agit de retenir des unités offrant un maximum d'homogénéité interne et un niveau maximum de ruptures d'une unité à l'autre.

**Les implantations des équipements** dans l'espace prennent la forme d'une distribution spatiale de points. Ils matérialisent des pôles qui orientent le développement des activités humaines dans l'espace. D'un côté, les communes sont habituellement regardées comme des unités de peuplement homogènes, caractérisées par leur localisation géographique et la composition sociale de leur population. De l'autre, chaque commune est aussi un réseau de circulation polarisé par des pôles de services et d'activités. Selon cette vision, le réseau élémentaire est plutôt le quartier : à partir du quartier, les réseaux se connectent et s'emboîtent à l'échelle du bourg, de la ville, de l'agglomération, de la petite région, de la région, etc.

**L'échelle d'usage des équipements** suit le schéma de l'espace orienté. Chaque équipement, lieu de services ou lieu d'activités, génère une aire de rayonnement : aire d'attraction d'un équipement, zone de chalandise d'un service, zone de distribution d'une activité productive, bassin de vie définis par la connection entre les lieux de résidence des usagers et les lieux de consommation (connections orientées par les habitudes de déplacements et les communications). La notion de bassin de vie reste délicate, l'analyse cartographique montrant bien que les bassins des différents types de services privés et publics se développent à des échelles différentes, surtout dans les systèmes complexes (les agglomérations par opposition aux villages) qui offrent plusieurs pôles urbains. Le consommateur ayant la liberté de choix dans sa fréquentation des services marchands, la tendance du développement des activités économiques est plutôt la multipolarisation. Par contre, pour les services administratifs, c'est la polarisation qui l'emporte, le citoyen étant souvent dépendant d'un centre qui lui est désigné comme son "centre de rattachement". L'encadrement administratif de la vie sociale est fondé sur le principe de la *circonscription* : la polarisation administrative du territoire aboutit à consacrer des unités d'intervention qui acquièrent formellement le statut d'unités de territoire "homogènes". La commune, le département, plus récemment la région, sont les résultats de ce processus.

**L'échelle de légitimité** est co-extensive à celle de la circonscription. Qu'il s'agisse de l'élu ou du directeur de service administratif, la compétence se définit aussi bien territorialement que par référence à des missions. La circonscription étant légitimée par un pouvoir politique, ses délimitations représentent un enjeu de premier ordre. Territoire et compétences sont étroitement associés, ce qui explique la complexité des débats touchant à l'intercommunalité.

**L'échelle du réseau d'acteurs** peut être pensée comme un maillage se surimposant à un espace homogène et/ou s'articulant à un espace orienté. Dans un domaine donné, les acteurs concernés développent leurs interventions dans l'espace sous forme d'un réseau relationnel : soit par des liens d'échange de ressources (modèle égalitaire, de marché), soit par

l'identité des intérêts (modèle égalitaire, d'association), soit par des liens de subordination (modèle hiérarchique, d'administration).

Le réseau n'étant pas un espace mais une structure d'échanges se développant selon les lois de la communication, différents réseaux d'acteurs se superposent sur un territoire sans nécessairement se connecter. Les échanges d'informations se propagent entre acteurs du développement territorial par des réseaux géographiquement étendus mais faiblement connectés (liens nombreux mais peu intenses). En revanche, la mise en œuvre d'une action concrète suppose un réseau se limitant à quelques décideurs et opérateurs très connectés entre eux (liens privilégiés peu nombreux mais intenses).

**L'échelle d'action** est contingent au type d'action menée. Elle peut donc être très variable et ne dit rien a priori de l'échelle des compétences des acteurs, de l'aire de rayonnement des équipements ou du bassin de vie des populations. Toutefois, certaines actions sont territoriales par essence (c'est le cas de la politique de la ville qui développe des actions au profit de certains quartiers urbains dits "sensibles") alors que d'autres ne le sont qu'en apparence (comme l'action des travailleurs sociaux dans le cadre des circonscriptions d'action sociale des départements).

## **B. L'incontournable prégnance des découpages administratifs**

Pour concevoir et mettre en œuvre un programme d'actions en développement culturel ou territorial, le défi consiste à intégrer les différentes échelles décrites ci-dessus. Cette tâche se révèle difficile, voire illusoire, parce qu'aucune échelle privilégiée ne se dégage d'elle-même en dehors des unités administratives classiques (commune, ville, ...). Il faut admettre qu'il n'existe pas de "vérité" du territoire, l'échelle pertinente pour un projet de développement local changeant avec la fonction concernée. C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise de ne pas mêler les différentes formes de coopération intercommunale : si les "pays" ou les agglomérations peuvent servir d'échelons de concertation,

les syndicats intercommunaux restent nécessaires pour développer la gestion des équipements au meilleur niveau opérationnel. Ce type de constat est dressé également en Allemagne : constatant le manque de correspondance entre bassins de vie et d'emploi et territoires communaux des grands pôles urbains en Saxe, une étude sur les différents instruments de la réforme communale saxoise recommande 1°) d'étendre la ville en annexant à la ville-centre les petites communes limitrophes, 2°) de créer des syndicats d'agglomération pour organiser la coopération entre pôle urbain et communes périurbaines plus ou moins éloignées.

D'un point de vue pragmatique, le plus simple consiste à en rester à des découpages fonctionnels de type administratif en retenant, en particulier, les quartiers urbains et les communes comme les unités de base d'une intégration ascendante des échelles spatiales.

### **III. Modes de délimitation des territoires orientés.**

Les aires de rayonnement des équipements culturels, qui dessinent des territoires orientés, peuvent être délimitées en recourant à des enquêtes spécifiques. Celles-ci font appel à des analyses soit de l'implantation des structures, soit de leur fréquentation, soit à un "mixte" de ces deux approches.

#### **A. Le principe de l'inventaire spatial**

De nombreuses études sur les équipements culturels, à commencer par celles que suscitent l'élaboration de plans départementaux (voir l'exemple du département des Vosges pour l'enseignement musical spécialisé), se préoccupent d'établir des inventaires visant à établir l'importance et la densité spatiale des structures existantes. De tels inventaires posent le problème des sources d'information. Il n'existe pas, dans le cas général,

de sources fournissant une approche large et exhaustive de l'offre de services et de structures culturelles dans une région, ni même dans une ville. De plus, les annuaires quand ils existent sont rapidement obsolètes.

La démarche d'inventaire, préalable à toute analyse des aires de rayonnement des structures, oblige le plus souvent à des démarches en plusieurs étapes. La première entrée peut être fournie par l'exploitation du fichier "*pages jaunes*" de *l'annuaire téléphonique*. Cette base d'informations mise à jour en permanence, présente l'avantage d'être consultable informatiquement et de pouvoir être explorée par entrées thématiques (voir tableau ci-dessous).

Toutefois, si le fichier Télécom est théoriquement exhaustif pour toutes les activités disposant d'un siège autonome équipé de ligne(s) téléphonique(s), on ne peut pas assurer avoir par ce biais l'inventaire complet des structures intervenant dans un domaine donné. Une étude récente réalisée par le CRÉDOC sur un certain nombre d'équipements existant dans les 100 plus grandes villes de France, révèle nombre d'anomalies.

Le comptage des cinémas, notamment, ne donne pas toujours le nombre exact de salles existant dans une ville : de plus en plus, les salles appartenant au même groupe de diffusion sont regroupées sur les mêmes lignes téléphoniques. Le tableau ci-dessous indique les comptages fournis par les "pages jaunes" pour les salles de cinéma, de spectacle, les musées, les bibliothèques. Il permet d'apprécier la précision de l'inventaire pour les équipements culturels classiques.

## Liste des rubriques correspondants aux établissements et services à caractère culturel

(entrées thématiques et codes correspondants dans le fichier France-Télécom)

CODE	RUBRIQUE	FRANCE entière <sup>1</sup>
15 2 10	CABARETS ET MUSIC-HALLS	245
15 2 12	SALLES DE CINEMA	1896 <sup>2</sup>
15 2 14	CLUBS DE BOULE, PETANQUE	375
15 2 15	CLUBS, ASSOCIATIONS DE LOISIRS	4159
15 2 17	DISCOTHEQUES ET DANCINGS	2812
15 2 19	ETABLISSEMENTS DE JEUX	481
15 2 23	FOLKLORE	133
15 2 24	JEUX DE SOCIETE: BRIDGE, ECHECS ET AUTRES (CLUBS ET COURS)	391
15 2 39	MUSEES	2306
15 2 40	ORCHESTRES CLASSIQUES, SOCIETES DE MUSIQUE, CHOEURS ET CHORALES	218
15 2 41	ORCHESTRES DE VARIETES	1447
15 2 42	ORGANISATION DE RANDONNEE	235
15 2 55	THEATRES ET SALLES DE SPECTACLES	1671
16 1 7	ASSOCIATIONS, ORGANISMES CULTURELS ET SOCIO-EDUCATIFS	15211
16 1 8	BIBLIOTHEQUES, MEDIATHEQUES	3050
16 1 27	JOURNAUX, PRESSE, REVUES (DETAIL)	4957
16 1 29	LIBRAIRIES	2863

<sup>1</sup> nombre d'établissements repérés par le fichier "pages jaunes" de France-Télécom (France entière)

<sup>2</sup> notons que le nombre de cinémas auquel aboutit l'inventaire communal de l'INSEE pour l'ensemble de la France était de 1910 en 1980 et 1787 en 1988, soit des ordres de grandeur tout à fait comparables.



**Nombre d'équipements culturels  
selon le fichier "pages jaunes" de France Télécom  
dans les 100 plus grandes villes de France (population communale 1990)**

	POPULATION	Salles de cinéma	Musées	Bibliothèques	Salles de spectacles
Paris	2 152 329	105	122	132	195
Marseille	800 309	14	15	13	47
Lyon	415 479	19	23	19	36
Toulouse	358 598	11	15	30	18
Nice	342 903	3	20	18	15
Strasbourg	252 274	11	12	20	19
Nantes	244 514	5	16	17	9
Bordeaux	210 467	9	18	16	15
Montpellier	208 103	10	7	26	15
Saint Etienne	199 528	1	1	1	2
Rennes	197 497	4	4	22	9
Le Havre	195 932	4	8	12	3
Reims	180 611	3	7	12	8
Lille	172 149	3	9	6	12
Toulon	167 788	4	4	8	7
Grenoble	150 815	7	11	16	12
Brest	147 888	4	4	9	1
Dijon	146 723	7	10	9	10
Le Mans	145 439	5	4	14	6
Angers	141 354	6	7	13	3
Clermont Ferrand	136 180	5	2	19	2
Limoges	133 469	3	4	11	5
Amiens	131 880	5	3	7	6
Tours	129 506	4	10	7	5
Nimes	128 549	5	9	6	4
Aix en Provence	123 778	5	9	7	11
Metz	119 598	5	1	10	4
Villeurbanne	116 851	1	1	4	6
Besançon	113 835	3	5	12	9
Caen	112 872	5	5	12	8
Mulhouse	108 358	2	8	3	8
Perpignan	105 869	3	5	5	2
Orléans	105 099	3	4	7	4
Rouen	102 722	6	10	9	4
Boulogne-Billancourt	101 569		4	7	2
Nancy	99 252	2	7	13	7
Roubaix	97 793	1		1	3
Montreuil	94 773	1		5	2
Tourcoing	93 798	1	3	5	6
Argenteuil	93 157	1	1	2	
Saint Denis	90 004			2	
Versailles	87 796		6	10	1
Avignon	87 011	5	8	8	30
Nanterre	84 528	1		1	2
Vitry-sur-Seine	82 397	1		2	2
Aulnay-sous-Bois	82 319			6	1
Pau	82 200	3	4	6	3
Créteil	82 110	2		8	1

	POPULATION	Salles de cinéma	Musées	Bibliothèques	Salles de spectacles
Champigny-sur-Marne	79 462		1	3	1
Poitiers	78 848	6	3	14	1
Colombes	78 503		1	1	2
Saint-Maur-des-Fossés	77 104	2	5	1	1
Bourges	75 601	2	8	7	1
Calais	75 303	4	2	2	1
Asnières-sur-Seine	71 816	1		1	1
La Rochelle	71 117	6	13	8	4
Béziers	71 040	2	5	5	4
Dunkerque	70 335	2	5	6	2
Antibes	69 974	1		1	4
Cannes	68 673	3	3	1	1
Aubervilliers	67 552	1			2
Rueil-Malmaison	66 405		1	4	3
Courbevoie	65 405		1	4	1
Villeneuve-d'Ascq	65 323	4	1	2	1
Saint-Nazaire	64 786	6	8	13	8
Colmar	63 513	2	4	5	4
Valence	63 421	4	1	10	3
Neuilly-sur-Seine	61 737	2	1		2
Drancy	60 712			7	
Saint-Quentin	60 628	1		3	1
Vénissieux	60 447	2	1	2	3
La Seyne-sur-Mer	59 987		2	1	
Quimper	59 421	4	4	8	1
Troyes	59 297	3	6	5	2
Lorient	59 277	2	1	6	5
Ajaccio	58 876	3	5	2	2
Antony	57 642	2		3	1
Mérignac	57 285	1		2	3
Niort	57 070	3	4	9	4
Charleville-Mézières	57 025	3	3	4	1
Sarcelles	56 827	4	3	2	3
Cholet	55 133	2	3	1	1
Chalon-sur-Saône	54 578	2	2	2	2
Beauvais	54 182	3	2	4	1
Chambéry	54 045	5	4	8	4
Noisy-le-Grand	54 031				1
Ivry-sur-Seine	53 633	1	1	5	5
Maisons-Alfort	53 377		1		
Arles	52 063	2	6	1	1
Fontenay-sous-Bois	51 855	1		1	
Montauban	51 274	2	3	2	3
Pessac	51 165	1	1	3	
Châteauroux	50 968	1	2	4	3
Laval	50 456	1	5	4	1
Sartrouville	50 348	1	2	4	3
Belfort	50 139	1	1	6	3
Annecy	49 648	5	2	6	4
Evreux	49 123	1	1	6	2
Chalon-sur-Marne	48 422	6	2	1	7
Tarbes	47 565	1	3	5	2

L'inventaire par l'annuaire téléphonique ne peut constituer qu'une exploration préalable. Elle doit être nécessairement complétée par une investigation à partir du *réseau d'acteurs*. Cette démarche se prête à une approche par extensions successives : elle consiste à interroger les structures avec lesquelles un contact peut être établi, de manière à obtenir le signalement d'autres structures avec lesquelles celles-ci sont en contact ou dont elles connaissent l'existence <sup>31</sup>. Par cette méthodologie, on aboutit à une cartographie des équipements et des acteurs qui permet de préciser les liens existant entre eux, qu'il s'agisse de liens de coopération ou de concurrence. Il est possible, à partir de là, de produire une analyse spatiale précisant l'extension du maillage des équipements, localisant les pôles où s'accumulent les ressources culturelles mais aussi les "vides", les communes-centres et les communes dépendantes (ou les quartiers-centres et les quartiers périphériques si l'analyse concerne une agglomération). Dans cette approche, l'aire de rayonnement d'un pôle urbain équivaut au territoire irrigué par les structures qui y sont implantés et les acteurs qui en sont les animateurs.

## **B. L'estimation de l'extension spatiale des aires de rayonnement**

La projection cartographique du maillage des équipements et des acteurs peut fournir une première approximation des aires de rayonnement des structures considérées. Il suffit pour cela de se référer aux informations de l'inventaire communal de 1988 qui fournit pour chaque région et département les distances moyennes de rayonnement des établissements pris en compte par cette enquête (en particulier, pour le secteur des loisirs et de la culture, les cinémas, les écoles de musique). Quand les établissements ont une densité importante, dans un tissu urbain continu notamment, il est possible d'affiner l'estimation des aires de rayonnement par le calcul, en recourant à un modèle de gravité.

---

<sup>31</sup> Les analyses de réseau développées par le CRÉDOC permettent d'établir une lecture spatiale de la complexité des interactions organisationnels dans un champ d'activité donné. Voir à ce sujet

### **Démarche de réalisation de l'inventaire de l'offre d'enseignement musical dans une région**

La partie la mieux connue de l'offre d'enseignement musical est celle des écoles de musiques municipales (intercommunales ou départementales) et des écoles spécialisées de statut associatif ou privé. Des listes de ces écoles sont établies et actualisées périodiquement dans les régions. Un inventaire réalisé par le CRÉDOC en 1993 fournit un point de référence pour l'ensemble du territoire <sup>32</sup>.

Cette offre qui est la plus structurée, du fait de l'encadrement exercé par le Ministère de la culture, ne représente qu'une partie de l'existant. Pour atteindre, dans une région, un inventaire, sinon totalement exhaustif, du moins suffisamment large pour appréhender la grande diversité de l'offre de formations musicales, il faut s'intéresser à plusieurs cadres (des structures, des ensembles, des formateurs indépendants) qui sont à même de proposer des cycles de formations :

1- les ensembles de type harmonies, fanfares et batteries (à statut municipal ou associatif) ; formations de pratique amateur, une partie d'entre elles fonctionnent en tant qu'écoles d'apprentissage de la pratique instrumentale ciblées sur leur répertoire ;

2- dans le même ordre d'idée, des ensembles de choristes, de musiques traditionnelles, de musiques du monde, des groupes de musique amplifiée, ..., mais aussi des lieux de diffusion spécialisés, peuvent avoir structuré des cycles d'apprentissages d'initiation ou de perfectionnement ;

3- les centres culturels municipaux, les associations organisant des activités de loisirs, des fédérations d'éducation populaires, ..., intègrent fréquemment à leur offre d'activités, des cours d'apprentissage de la musique ou du chant pour des genres musicaux d'une grande diversité ;

4- le milieu scolaire (écoles élémentaires, établissements secondaires, ...) représente l'autre cadre, non spécialisé, pouvant offrir dans le champ des activités périscolaires, des activités d'apprentissage de pratiques musicales diverses ;

---

<sup>32</sup> L'enseignement de la musique en France. CRÉDOC, B.MARESCA, 1993.

5- à toutes ces structures qui offrent des formations qui sont en principe à caractère collectif, s'ajoute l'ensemble des professionnels de la musique qui dispensent, en indépendants, des cours particuliers ou pour des petits groupes ;

6- enfin, de nombreuses formules de stages organisent sur des périodes souvent concentrées dans le temps et pour des formes musicales généralement très ciblées, des cycles de formation ; il peut s'agir d'initiation, de perfectionnement, ou de formations professionnalisantes ; ces stages peuvent être organisés par des lieux de création, par des structures de production-diffusion, dans le cadre de festivals, etc.

Etablir un inventaire de la diversité des formations dispensées dans une région suppose donc une très large investigation, conduite systématiquement auprès de toute structure susceptible d'organiser des formations dans le domaine musical. Une telle enquête peut procéder en trois étapes.

1° étape- Le recueil des listes de structures et d'intervenants que livrent les sources spécialisées nationales (centres de ressources nationaux, fédérations), régionales (la DRAC, l'ARDM, les fédérations), départementales (ADDM) et municipales (services culturels des villes), ainsi que les annuaires téléphoniques.

2° étape- Une prise de contact par téléphone auprès des structures pour confirmer le fait qu'ils dispensent un enseignement musical et en préciser le rayonnement (type de public et aire de recrutement).

3° étape- Un questionnement systématique sur les interconnaissances (structures et professionnels connus des personnes interrogées au cours de la 2° étape), pour élargir l'investigation à des domaines non couverts par les sources existantes.

Cette dernière étape est particulièrement importante. Elle seule permet d'élargir sensiblement la liste des structures les plus connues, en descendant au niveau le plus local (les professeurs indépendants, par exemple, sont connus du "milieu" professionnel de l'enseignement de la musique mais non systématiquement signalés dans l'annuaire téléphonique). De plus, l'investigation par les réseaux d'interconnaissance enrichit beaucoup l'analyse de la structuration de l'offre d'enseignement musical dans une région et le degré d'intégration de ses différents acteurs.

### **C. La délimitation des aires de rayonnement par l'enquête de fréquentation**

En l'absence d'étude de fréquentation des équipements, les méthodes précédemment évoquées ne sont que des estimations théoriques. Seule l'analyse de la fréquentation peut apporter une image fine des flux d'utilisateurs, dans le temps et dans l'espace, qui soit suffisamment proche de la réalité des pratiques.

Les deux approches possibles -enquête auprès d'un échantillon de population d'un territoire ou bien enquête auprès d'un échantillon d'utilisateurs d'un équipement- renvoient à la distinction entre "territoire homogène" et "territoire orienté".

#### ***a. L'enquête auprès des habitants.***

A différentes échelles de territoire (quartier, ville, région), les enquêtes sur les pratiques des populations résidentes permettent d'établir les habitudes de fréquentation des équipements et services dans les secteurs d'activité retenus. Ce type d'approche fournit une information précise sur les catégories de population qui utilisent les structures existantes, en particulier sur celles qu'elles privilégient quand l'offre est diversifiée. En renversant le traitement de l'information, on peut établir des cartes des aires de chalandise des différents établissements étudiés. Ce type d'approche est classique dans l'étude du fonctionnement des établissements de commerce.

En Allemagne, la facilité à réaliser des interrogations systématiques des jeunes d'un périmètre scolaire par l'enquête dans les écoles fait de cette procédure (passation de questionnaires dans les classes) un instrument privilégié de connaissance au service des politiques socioculturelles en faveur des jeunes. La taille des échantillons (entre 600 et 1000 élèves le plus souvent) est suffisante pour avoir une bonne représentativité statistique mais reste limitée quand il s'agit d'étudier des pratiques qui ne sont le fait que de minorités (fréquentation du théâtre, des concerts de musique non populaire, des expositions d'art, par exemple). Or pour

cerner avec précision les contours de l'aire de rayonnement d'un équipement, le nombre d'usagers interrogés doit être suffisamment important dans l'absolu et suffisamment bien distribué dans l'espace <sup>33</sup>.

### ***b. L'enquête de fréquentation proprement dite***

Un bon exemple de ce type d'enquête est fourni par l'étude réalisée en 1996 par le CRÉDOC sur les publics de la salle Richelieu de la Comédie-Française. Il s'agit d'une vaste enquête permettant d'interroger, sur le lieu même du théâtre, un large échantillon de spectateurs présentant toutes les garanties de représentativité. Commandée par le ministère de la culture (DEP), il s'agissait d'une entreprise importante tant par son ambition méthodologique -élaborer une démarche d'enquête adaptée au contexte du théâtre- que par ses finalités. L'idée d'établir le portrait du public d'une institution d'art vivant, et d'explorer, à travers lui, comment se construit l'image de celle-ci, participe du souci d'objectiver le rôle social que remplit un établissement culturel de prestige comme la Comédie-Française et de cerner son rayonnement "réel". Dans ce type d'enquête, le public est appréhendé comme une collection de personnes dont les caractéristiques traduisent les conditions sociales d'une pratique culturelle spécifique. Il est le miroir réfléchissant qui permet de faire l'état des lieux d'une offre de culture et de son cadre, et de cerner l'ensemble des aspects attractifs et répulsifs qui font l'image vivante de l'institution.

Étalé tout au long de la saison 1995-96, le dispositif de l'enquête a permis de solliciter les 20 000 spectateurs de 29 représentations de la salle Richelieu, entre les mois de décembre 1995 et juin 1996. Au total, 3725 personnes ont accepté de remplir un questionnaire distribué à l'entrée de

---

<sup>33</sup> Les enquêtes sur les pratiques culturelles, en particulier l'enquête périodique conduite par le ministère de la culture (Département des études et de la prospective) se heurtent à cette question difficile. L'enquête la plus récente ("Les pratiques culturelles des Français", O.Donnat, DEP 1997) fonctionne sur un double système d'échantillonnage : un échantillon principal de la population française (3000 individus) avec tirage aléatoire d'îlots et un échantillon complémentaire représentatif de la population ayant assisté au moins une fois à un spectacle vivant au cours des douze derniers mois (1350 individus).

la salle. Pour dépasser les limites inhérentes à la formule du questionnaire autogéré dans un contexte où les individus sont médiocrement disponibles pour une enquête, une partie de ces personnes a été recontactée à leur domicile. Entre janvier et juillet 1996, 804 entretiens plus approfondis ont été réalisés quelques jours après la représentation auprès de personnes qui avaient communiqué leur numéro de téléphone.

La demande faite aux spectateurs de joindre leur billet d'entrée au questionnaire autogéré dans une enveloppe-réponse a permis d'établir la comparaison entre la composition réelle de la salle et l'échantillon. Un tiers des répondants (34%) ont accepté d'indiquer leur numéro de téléphone. La procédure consistant à recontacter ces personnes a bien fonctionné. Globalement, le nombre des personnes ré-interrogées représente un taux de sondage de l'ordre de 4%, si on le rapporte au public présent au cours des représentations.

On constate que les 804 personnes réinterrogées ont un profil globalement proche de l'échantillon initial (les 3725), pour ce qui est de la catégorie socioprofessionnelle, du niveau de diplôme, de la catégorie des places. Néanmoins parmi les personnes qui ont fourni leur téléphone, les jeunes de moins de 25 ans sont insuffisamment représentés. Sont sur-représentés en revanche :

- 1°) les grands consommateurs de théâtre (ceux qui y vont plus de 10 fois dans l'année),
- 2°) ceux qui viennent régulièrement à la Comédie-Française.

Très logiquement, le protocole d'enquête a tendance à grossir la part du public le plus concerné par la pratique étudiée et le plus acquis à l'institution objet de l'enquête, en un mot ceux qui sont motivés par les enjeux de celle-ci.

Ce type d'enquête permet d'établir l'aire d'attraction de l'institution. Dans le cas de la Comédie-Française, qui est le plus ancien et le plus spécifique des théâtres nationaux et qui dispose d'une renommée internationale, on constate que près de la moitié du public est parisien tandis que moins de 15% vient de province ou de l'étranger (à l'échelle d'une saison entière).



L'aire de rayonnement est donc à plus de 80% du public est Francilien. Mais dans cette enveloppe régionale, l'aire de rayonnement n'est pas isotrope : elle est nettement polarisée par les communes de banlieue et les quartiers de Paris les plus cossus. Paris et les Hauts-de-Seine représentent à eux seuls les trois-quarts du public francilien de la Comédie-Française, alors que ces deux départements ne font qu'un tiers de la population francilienne. Parmi le public parisien de la salle Richelieu, les arrondissements qui sont le plus sur-représentés sont, dans l'ordre : le 7<sup>e</sup>, le 3<sup>e</sup>, le 5<sup>e</sup>, le 6<sup>e</sup>, le 4<sup>e</sup>, et le 16<sup>e</sup>. Ceux qui sont le moins présents sont le 18<sup>e</sup>, le 19<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup>.

Malgré la richesse de l'information qu'elle peut collecter, l'enquête de fréquentation est une procédure lourde qu'il est difficile de généraliser à tous les établissements d'une région. Il est donc bien souvent nécessaire d'en passer par des approches plus grossières permettant d'offrir des estimations des flux de fréquentation.

**Une enquête de fréquentation dans une grande institution culturelle :  
l'exemple de la Comédie-Française <sup>1</sup>**

Le dispositif d'enquête a été développé en trois étapes.

1. **Une enquête dite extensive**, utilisant un questionnaire court distribué à l'entrée de la salle, grâce au personnel du théâtre, à tous les spectateurs se présentant à la représentation, soit un nombre se situant entre 500 et 800 (selon le remplissage de la salle) ; il s'agit d'un questionnaire autogéré que le public dépose dans des urnes disposées à tous les étages ; globalement, 3725 questionnaires exploitables ont été collectés au cours de 29 représentations.

2. **Une enquête complémentaire**, réalisée à l'entrée de plusieurs autres théâtres et utilisant le même questionnaire, de manière à recueillir une information comparable qui permet de mesurer les écarts d'image entre la vision du public habitué de la salle et le public qui ne la fréquente pas ; ces entretiens sont réalisés par entretien en face-à-face juste avant le spectacle ; pour les 9 théâtres pris en compte, 265 questionnaires ont été remplis.

3. **Une enquête approfondie**, par entretien téléphonique auprès des personnes ayant accepté de noter leur numéro de téléphone sur les questionnaires distribués au moment des représentations ; l'entretien analyse le comportement du public, ses goûts et l'image qu'il se fait du théâtre, à l'aide d'un questionnaire semi-ouvert (questions fermées et questions ouvertes donnant lieu à un recueil du discours) d'une durée de 20 à 30 minutes ; au total 800 entretiens ont été réalisés, répartis en quatre vagues d'enquête, de 200 chacune.

L'analyse des répondants montre que l'on n'a pas lieu de craindre des biais trop massifs. Toutefois, les données permettant la comparaison entre la composition réelle de la salle et l'échantillon sont limitées à l'information indiquée par le billet. C'est pourquoi le protocole de l'enquête invitait les spectateurs à joindre leur billet dans l'enveloppe réponse. Ce système est efficace puisque 3000 billets ont été joints sur les 3725 questionnaires (soit dans 80% des cas).

Les billets sont confrontés à la statistique des billets vendus qui est communiquée par le théâtre pour chaque représentation. Ceci permet, par exemple, de contrôler le nombre d'abonnés, dont le nombre varie beaucoup d'une représentation à l'autre. Au total, on compte 38,3 % d'abonnés dans l'échantillon final contre 41,6 % pour l'ensemble des représentations soumises à l'enquête. Le déficit constaté peut s'expliquer par les abonnements collectifs, les groupes répondant mal à l'enquête.

Le bilan des billets permet non seulement de contrôler les catégories de billets (types de tarification) mais également leur répartition dans la salle. La comparaison entre billets émis et billets des répondants montre que :

- 1- les abonnés individuels sont les plus nombreux à répondre (deux fois plus que la moyenne),
- 2- dans toutes les catégories ce sont les spectateurs payant le plus cher qui répondent le plus,
- 3- les groupes, et particulièrement le jeune public, sont ceux qui répondent le moins.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détail voir *Les publics de la Comédie-française*, V.Beaudouin, B.Maresca, DEP, Documentation Française, 1997

## D. Evaluation des fréquentations auprès d'informateurs ad hoc

### a. Les bassins de vie de l'I.N.S.E.E..

La démarche de l'inventaire communal de l'INSEE offre un bon exemple de méthodologie associant une procédure d'inventaire et un recueil d'informations qualitatives sur les flux de fréquentation. Chaque commune reçoit de l'INSEE un questionnaire à remplir par lequel sont recueillies les informations suivantes :

- 1- équipements présents dans la commune,
- 2- localisation de l'équipement le plus proche pour ceux qui ne sont pas présents dans la commune,
- 3- localisation de l'équipement fréquenté par la majorité de la population de la commune.

L'analyse par l'INSEE des données de l'inventaire communal débouche sur un découpage en *bassins de vie* fondé sur la synthèse des flux de fréquentation pour une série d'équipements de base.

### b. La démarche d'interrogation d'informateurs ad hoc

Une méthode simple peut être adoptée pour estimer de manière économe les aires de rayonnement des établissements culturels. Elle suppose que l'on ait fixé au préalable l'ensemble des équipements à analyser et l'espace géographique servant d'enveloppe à la réflexion. La démarche, qui consiste à interroger les gestionnaires des équipements, se décompose en trois étapes.

#### 1ère étape. *L'évaluation qualitative de l'espace de proximité des équipements*

Pour chacun des établissements pris en compte, le premier volet de l'enquête consiste à recueillir une information qualitative sur la diversité des origines résidentielles des publics d'une structure. Le questionnement doit être adapté selon que l'on a affaire à un établissement ayant une

activité principale drainant un public homogène (un cinéma, un théâtre), ou bien à une structure qui offre des activités diverses, chacune pouvant avoir son propre public (comme c'est le cas pour les centres socio-culturels, les maisons de la culture, les salles polyvalentes, les salles de concert).

Le recueil de ce type d'informations fait l'hypothèse que les gestionnaires des équipements connaissent bien leur public, ce qui représente un postulat fort qui n'est pas nécessairement vérifié. En effet, les gestionnaires d'un établissement culturel fondent le plus souvent leur jugement sur la partie du public la plus assidue sans prendre suffisamment la mesure de la diversité du public occasionnel. Il est de ce fait utile de s'appuyer sur plusieurs points de vue : directeur de structure, personne chargée de relations publique quand elle existe, personne gestionnaire des inscriptions ou délivrant des titres d'accès, ...

En l'absence de connaissances suffisamment fiables, il est souhaitable d'organiser un recueil d'informations sur une période ponctuelle (une semaine, un mois) consistant à demander systématiquement aux usagers leur origine résidentielle et leur fréquence de visite. Ces deux informations sont nécessaires et suffisantes pour établir les contours des bassins de proximité des établissements culturels.

### 2ème étape. *L'évaluation qualitative de l'espace de déplacement des habitants*

Les mêmes acteurs (gestionnaires d'équipements) peuvent apporter des éléments complémentaires de diagnostic en désignant les établissements avec lesquels ils sont en relation ou en concurrence (de fait ou potentiellement) dans la commune même ou dans la région proche. Par rapport à cet espace d'offre de structures, les acteurs interrogés peuvent fournir une information sur les habitudes de fréquentation des résidents de leur commune (ou de leur quartier). Ces données contribuent à enrichir l'analyse des comportements spatiaux des habitants.

3ème étape. *L'évaluation quantitative de la dispersion spatiale du public*  
La validation des informations qualitatives peut se faire, dans un certain nombre de cas, en ayant recours à des fichiers détenus par les établissements culturels : fichiers d'adresses des abonnés d'un théâtre, des inscrits à une bibliothèque, des adhérents d'un établissement à statut associatif, etc. De tels fichiers ne renseignent, souvent, que sur une catégorie particulière de public. Néanmoins, on peut faire l'hypothèse que l'information qu'ils livrent sur les lieux de résidence est transposable à l'ensemble des usagers d'une structure. De plus, si les données de gestion paraissent insuffisantes, il est toujours possible d'organiser une collecte ponctuelle d'informations auprès des usagers, pour connaître leur lieu de résidence, en mobilisant le personnel d'accueil des établissements.

Les trois sources d'informations décrites ci-dessus doivent être confrontées et discutées pour parvenir à délimiter les contours, ou les pôles, de l'aire d'influence d'un établissement. Il sera souvent judicieux de se limiter à l'identification des flux d'usagers les plus forts, dans le but de limiter la marge d'incertitude. Ce parti-pris aboutira à une estimation par défaut des aires de rayonnement, les résidences des usagers les plus éloignées ayant toutes les chances d'être sous-estimées. Une telle méthode va donner des résultats fiables surtout pour les structures ayant un rayonnement local.

### ***c. Une application opérationnelle : localisation optimale d'une nouvelle médiathèque dans un département***

L'analyse des réseaux d'infrastructures par le biais des systèmes d'information géographique (SIG) permet de raisonner la question de l'attractivité des équipements à partir de la notion d'accessibilité. L'accessibilité d'un pôle de services par rapport à l'ensemble des points de concentration résidentielle (villages, bourgs, villes) d'une zone donnée peut être approchée à partir de la longueur des trajets routiers, qui commande les temps d'accès.

Appliquée au réseau de lecture publique d'un département <sup>34</sup>, la démarche consiste dans un premier temps à analyser l'inégale densité de l'offre de bibliothèques municipales (médiathèques, bibliothèques traditionnelles, points-lecture sous la forme de dépôts de livres dans des écoles de village). Ce premier diagnostic qui révèle l'insuffisance de l'offre dans les parties de faible densité de peuplement du département est complété par l'analyse des statistiques d'inscrits centralisées par la médiathèque du chef-lieu de département. Ces données permettent de représenter avec précision les distances parcourues par les usagers et d'en déduire l'extension des aires de chalandise de chaque établissement. Par comparaison avec l'importance de la population dans chaque secteur, voire ses caractéristiques (part des jeunes et des personnes âgées notamment), il est possible d'en tirer des conclusions sur les différences d'attractivité entre les différents types de bibliothèques en fonctionnement.

L'apparition des médiathèques est venu, en effet, bouleverser le paysage des bibliothèques en hiérarchisant fortement le réseau de lecture publique. Alors qu'auparavant, chaque bibliothèque municipale pouvait apparaître équivalente à ses voisines, leur image, et donc leur attractivité, est aujourd'hui beaucoup fortement différenciée. De ce fait, on ne peut plus déduire les aires d'attractivité de la seule implantation des établissements existants en raisonnant sur leur espacement dans le département.

L'intérêt du recours au SIG est de pouvoir interpréter les aires de résidence constatées des usagers de chaque bibliothèque en fonction des axes de communication et de la rapidité des déplacements qu'ils permettent. A partir de cette analyse, il est possible d'étalonner un modèle de localisation. Tout projet de nouvel établissement, en particulier de nouvelle médiathèque, peut être optimisé à l'aide du modèle en fonction de l'hypothèse stratégique retenue. L'objectif peut être d'espacer au maximum les structures les unes des autres pour minimiser les concurrences ou bien de situer un nouvel équipement dans une zone de

---

<sup>34</sup> C.Helle, S. Passegué, *Quelle localisation optimale pour une nouvelle médiathèque ? L'exemple du réseau de lecture publique dans la Drôme*, L'espace géographique, tome 26, n°4, pp 367-374.

forte densité de flux de circulation de manière à lui assurer un public suffisant.

Ce type d'approche montre la complexité potentielle du diagnostic territorial quand on raisonne sur des espaces orientés. Plus qu'un territoire, l'espace orienté est une toile maillée et polarisée par des lieux d'attraction qui sont irrigués par les populations résidentes. Celles-ci se dirigent vers l'un ou l'autre de ces pôles sous l'impulsion combinée de la proximité et de l'attractivité. C'est dire que sur une toile même globalement stable, un nouvel équipement peut largement redistribuer les aires de fréquentation réelle.

#### **IV. Modes de délimitation des territoires homogènes.**

L'option de raisonner sur des territoires homogènes est un parti pris méthodologique guidé par le souci de circonscrire une aire d'intervention ou de coopération pouvant fonctionner comme un espace consensuel s'agissant de gestion territoriale. On comprend aisément que la légitimité la plus forte en la matière soit celle du pouvoir politique. Celui-ci contribue puissamment à la cristallisation des identités territoriales, comme l'a démontré le processus de la décentralisation au profit des régions.

A côté des politiques, les experts (économistes, sociologues, démographes) jouent un rôle important pour conforter la représentation homogénéisante des territoires. Les approches les plus classiques font appel aux découpages en *territoires d'appartenance*, en *pays*, en *territoires perçus*. Ce mode de représentation s'enracine dans une longue tradition marquée par l'idéologie du territoire comme creuset des identités culturelles. La géographie humaine française de la première moitié du siècle s'est particulièrement illustrée dans ce domaine.

Malheureusement le raisonnement appliqué, aujourd'hui, à la délimitation des régions ou des bassins de vie culturels se contente le plus



souvent des fausses évidences de l'identification des populations à leur territoire de résidence. Or, en dehors de cas extrêmes, où les frontières naturelles, bâties, culturelles ou sociales sont très marquées, la recherche de territoires " naturels " d'appartenance débouche rarement sur une délimitation spatiale précise, dans les termes généralement souhaités par les artisans de la planification locale.

Il existe, dans ce domaine, une méconnaissance des méthodes que la recherche géographique a développé en matière d'analyse de l'espace, à l'aide d'outils puissants comme les systèmes d'information géographique. Il existe en effet plusieurs procédures de classification numérique permettant d'élaborer des typologie d'espaces homogènes sur la base des îlots du recensement, des communes, des cantons.

La **classification numérique** classique, par analyse factorielle des données descriptives concernant la démographie et les équipements, permet de ramener un ensemble d'îlots ou de communes étudiées à quelques grands types. Cette démarche a été exploitée par l'INSEE pour élaborer des typologies socio-économiques de communes à partir des catégories socio-professionnelles des personnes qui les habitent.

Toutefois cette démarche produit des types a-spatiaux, dans la mesure où la position géographique dans le territoire n'est pas prise en compte dans le mode de calcul des types.

Il existe néanmoins des méthodes dites de **régionalisation** ou de *classification sous contrainte de proximité* (spatiale) qui permettent d'intégrer une analyse de corrélation entre unités d'espace (îlots, communes) contiguës. L'étude de cas de Leverkusen en fournit un exemple (voir ci-dessus, chapitre I, I- C). Néanmoins, pour que ce type de méthode soit utilisable de façon pertinente, il faut admettre que le phénomène étudié, dont les variations dans l'espace servent à construire la typologie, soit une caractéristique de grands espaces de peuplement. C'est le cas si l'on recherche, par cette méthode, l'extension précise de la

pratique d'une langue régionale ou si l'on veut délimiter de grandes aires culturelles sur la base de certaines pratiques ou comportements <sup>35</sup>.

Par contre, si les phénomènes étudiés relèvent principalement d'effets de concentration en des lieux singuliers, tels des équipements ou des catégories de populations spécifiques (les jeunes par exemple), la classification numérique aboutit à identifier des pôles mais non des territoires homogènes. On est alors ramené à l'exploration d'un espace orienté.

### **V. Les dimensions d'un diagnostic des équipements et de la fréquentation.**

L'exemple d'un diagnostic approfondi des équipements comme celui qui a été réalisé pour la ville de Leverkusen montre bien que malgré un recueil d'informations précises et détaillées, il est nécessaire, pour obtenir des réponses fiables et interprétables, d'impliquer les acteurs du domaine étudié dans une démarche partenariale. En effet, si mesurer la fréquentation d'un équipement paraît simple, les enjeux liés aux résultats sont souvent si importants qu'ils orientent fortement les investigations et les protocoles d'enquêtes, au point de fausser fréquemment les analyses. Il est souhaitable de pleinement prendre en compte ces enjeux et de concevoir une démarche d'analyse partenariale. En Allemagne, la position moins forte des pouvoirs publics (instances de l'Etat, collectivités territoriales) est propice à des approches ménageant une large place à la prise en compte du point de vue des acteurs, en particulier dans le champ de la culture. En témoignent des expériences comme celle de Leverkusen, de la Fondation Bertelsmann et de l'association allemande des maires lors de l'introduction des comparaisons intercommunales dans la gestion communale.

---

<sup>35</sup> Voir, à titre d'exemple, la classification des habitudes alimentaires au niveau régional proposé par le Crédoc (P.Babayou, 1996, op.cit.)

L'approche partenariale de la fréquentation des équipements doit respecter la position autonome des équipements et des organismes qui les gèrent. Dans cet esprit, l'instance compétente en matière de planification se positionne dans un rôle d'animateur : elle met en route une concertation sur les finalités et les modalités des enquêtes avec les organismes exploitant les équipements, elle organise la construction d'outils communs pour homogénéiser la collecte des données et faciliter leur retour et elle réalise le traitement des données validées par les responsables de structures. La dernière étape, essentielle dans ce type de partenariat, consiste à organiser un retour d'information (données et analyses) aux équipements, accompagnées de comparaisons.

Dans la situation d'un acteur public faible, en compétence ou en moyens, comme c'est le cas en Allemagne, la mise en oeuvre d'une enquête requérant impérativement la coopération de plusieurs acteurs autonomes n'est envisageable que si ces acteurs voient leurs propres intérêts pleinement pris en compte. Une telle démarche est la règle en Allemagne, parce qu'outre-Rhin, l'intérêt général se définit plutôt par une volonté collective partagée par les acteurs concernés que par une volonté générale définie par la puissance publique (État ou pouvoir local).

### **A. L'analyse de la demande sociale.**

La demande sociale devrait avoir une place importante dans la construction des diagnostics territoriaux, pour être en mesure de raisonner l'ajustement entre une offre d'équipements et de services et une demande d'usagers existants ou potentiels. D'une manière générale, on peut constater à travers les cas recensés pour les besoins de ce travail de réflexion méthodologique, que la demande sociale est rarement étudiée de manière approfondie. Ceci tient principalement au fait qu'il s'agit d'un concept incertain et surtout politiquement délicat. Les collectivités locales craignent souvent que les enquêtes sur la demande sociale soient reçues par les individus comme des opérations de collecte de doléances pouvant déboucher sur des attitudes revendicatives de la part des administrés et auxquelles les élus n'auront pas de réponses concrètes à apporter.

Si elle est introduite dans une démarche partenariale permettant de parvenir à un optimum entre des besoins ou des attentes exprimés par une population et une capacité des autorités publiques et des gestionnaires d'équipement à intervenir sur l'adaptation de l'offre, la demande sociale peut être un concept très opératoire. Elle requiert toutefois des capacités d'arbitrage, et donc de régulation, entre décision publique et expression citoyenne.

### **a- les méthodes directes**

Les méthodes d'approche de la demande sociale évoquées et les réflexions qui accompagnent leur présentation se fondent sur les cas présentés dans le premier chapitre. Il convient de distinguer deux démarches principales pour recenser la demande sociale : une démarche directe, par le biais d'enquêtes auprès de la population, et une démarche indirecte, par un questionnement auprès de représentants de la population, ou bien par l'observation des pratiques et comportements des individus (habitants, usagers, consommateurs).

L'enquête directe s'effectue soit par la technique du *sondage* auprès d'échantillons représentatifs de population soit par celle de l'entretien qualitatif approfondi, notamment par les procédures d'*entretien de groupe*.

**Le sondage** d'opinion ou l'enquête par questionnaire individuel est facile à réaliser mais d'un coût élevé, compte tenu de la taille des échantillons à constituer pour être représentatif de la population à interroger (1000 à 2000 individus). Bien adaptée à l'échelle d'une ville, l'enquête quantitative est plus délicate quand il faut constituer des échantillons représentatifs spatialement à l'échelle d'un territoire plus vaste (petite ou grande région). Dans le cadre d'un diagnostic territorial, en effet, le paramètre de la localisation des individus par rapport aux équipements et aux services étudiés est une dimension déterminante. Pour faire face à cette difficulté, il est souhaitable de construire un plan d'échantillonnage fondé sur un découpage de l'espace en secteurs, chaque secteur faisant l'objet d'un tirage aléatoire d'individus.

Pour les **entretiens de groupe**, il existe plusieurs méthodologies. L'analyse des débats au sein de *focus groups* par exemple, est une méthode exploratoire souvent utilisée en marketing. Elle vise à expliciter les opinions d'usagers réels ou potentiels vis à vis d'un service proposé. Son objectif est de simuler la cristallisation d'une opinion publique qui prend forme, en général, à travers un processus d'interaction collective. Comme toute méthode exploratoire, elle aboutit à cerner les dimensions d'une problématique mais ne peut en mesurer l'impact ni la diffusion dans le corps social. De plus, la qualité de l'analyse dépend beaucoup de la composition et du fonctionnement des groupes, la contribution essentielle de cette approche étant l'observation et l'interprétation des interactions que développe un groupe d'individus face à une question. En matière de diagnostic territorial, on peut imaginer tenir des réunions de groupe d'habitants par secteurs géographiques, selon le protocole des *focus groups*, de manière à explorer, dans un territoire, la demande culturelle non satisfaite ou les attentes à l'égard d'un service à développer.

La procédure d'enquête auprès des *groupes extrêmes* constitue une autre méthode utilisée dans les démarches d'études qualitatives aux Etats-Unis. Elle vise à enregistrer les points de vue extrêmes de la distribution de la demande sociale afin de cerner les variations de la dispersion des points de vue sur une question donnée, lorsque l'on s'intéresse à différents territoires. Cette démarche suppose de disposer d'une connaissance préalable de la structure de la demande sociale, au niveau national par exemple, de manière à pouvoir apprécier les variations d'opinion au niveau local. Interroger les groupes extrêmes ou des groupes-cibles spécifiques offre le moyen d'établir des comparaisons de l'opinion des populations de différents territoires ou groupes sociaux, en faisant l'économie d'une interrogation des fractions de population exprimant l'opinion la plus consensuelle. En effet, c'est bien souvent sous la pression des mouvements d'opinion radicaux que se déplace l'opinion moyenne du corps social.

#### **b- les méthodes indirectes**

Les méthodes indirectes d'analyse de la demande sociale passent par la **consultation des experts**, l'**observation des comportements** de la population cible, ou encore *l'implication des populations* concernées dans la formalisation de projets publics.

La **consultation des experts**, dont la procédure la plus élaborée prend la forme de la *méthode Delphy*, est la démarche la plus courante. Elle consiste à interroger les professionnels du domaine étudié, responsables de structure, acteurs de la vie locale, notamment dans le cadre associatif, décideurs au niveau territorial concerné (élus locaux, services de l'Etat). Ces informateurs privilégiés sont a priori des portes-parole légitimes, représentants des corps intermédiaires qui sont en principe les mieux à même de donner forme à la demande sociale latente des populations locales.

Toutefois si cette méthode a l'avantage d'être classique et rapide à réaliser, on peut s'interroger sur la capacité des corps intermédiaires à connaître et rendre compte des attentes de toutes les fractions de la population. Tant les décideurs que les gestionnaires et les responsables associatifs retraduisent les réalités sociologiques auxquelles ils sont confrontés à travers le filtre de leur position institutionnelle et de leur appartenance aux classes moyennes et supérieures. En un mot, leurs jugements ont toutes les chances d'être biaisés, en particulier quand il s'agit de se faire l'écho des attentes des catégories sociales les plus modestes.

**L'observation des comportements** de groupes cibles de la population, peut permettre de dépasser les limites soulignées précédemment. Par l'observation et l'interrogation d'individus sur les lieux de la pratique (lieux culturels, espaces publics, lieux de services, espaces commerciaux dans un secteur donné), il est possible d'élargir la prise en compte de la diversité des attitudes et des demandes. Ce type de démarche suppose de l'imagination sur le plan de la méthode d'observation sociologique, l'enjeu étant bien souvent d'obtenir une information pertinente sur la demande de fractions de la population qui ne fréquentent pas habituellement les établissements et services auxquels on s'intéresse.

Pour repérer des demandes non satisfaites mais pouvant être clairement formulées, on peut mobiliser des sources d'informations spécifiques comme les **plaintes**, ou les cahiers de doléances, ou bien inviter les populations à s'exprimer par des moyens bien adaptés (questionnaires dans des journaux municipaux, "boîtes à idées" dans les lieux concernés, invitation à s'exprimer dans des émissions de radios locales, etc.). La difficulté de ce type d'approche est d'être en mesure d'estimer la représentativité de points de vue dont une partie peuvent être extrêmes ou marginaux.

*L'implication de la population*, habitants, usagers ou bénéficiaires potentiels, est une approche radicalement différente. Elle consiste à rendre les individus concernés par un équipement ou un service publics, acteurs de la conception et de la mise en œuvre de ceux-ci. Dans cette démarche d'une **coproduction** entre prestataires de service et bénéficiaires, fréquente à l'échelle de projets d'animation dans l'action socioculturelle associative (notamment auprès des groupes de jeunes), la demande sociale s'exprime de la manière la plus directe. Mais elle ne fonctionne bien qu'auprès de petits groupes d'individus facilement mobilisables. Elle se heurte, en général, à la difficulté d'associer des franges de population qui ne s'impliquent pas spontanément dans les cadres institutionnels existants.

Globalement, la difficulté la plus grande est de parvenir à faire émerger et à formaliser la demande sociale des fractions de la population les moins intégrées socialement. Mais cette question est directement dépendante des réponses, en termes d'offre de service, qu'une société locale peut apporter aux groupes sociaux les moins intégrés ou les plus éloignés de la culture des classes moyennes qui oriente fortement l'offre de services publics. En d'autres termes, la demande sociale n'existe pas dans l'absolu : elle est fonction des caractéristiques de l'offre à un moment donné et des débats qui se développent sur ses insuffisances. Il n'existe pas de demande sociale ex nihilo, mais seulement relativement à des évolutions sociales en cours.

### c- les observatoires

A un niveau plus macro sociologique, les observatoires régionaux, fondés sur *l'exploitation des fichiers administratifs*, peuvent contribuer à alimenter les analyses pour étayer les diagnostics territoriaux. La mise en réseau des données de gestion produites par des organismes décentralisés ou déconcentrés offre la possibilité d'élargir le champ des statistiques nationales et de produire des séries de données à des échelles plus locales (régionale, départementale, municipale).

L'Observatoire de l'action sociale décentralisée (O.D.A.S) montre comment on peut remplacer l'absence de données nationales dans certains domaines par la réalisation d'un réseau d'observatoires départementaux. Cette démarche suppose au départ l'élaboration concertée d'un cahier des charges qui satisfasse les intérêts des acteurs décentralisés. Elle nécessite en effet un protocole d'agrégation des données, leur analyse et leur publication annuelle par une instance fédératrice. Une démarche comparable est adoptée en Allemagne par la Fondation Bertelsmann et l'organisme conseil de l'association allemande des maires dans le but d'offrir un cadre de collecte de données quantitatives pour les *comparaisons inter communales*. Ces bases de données concernent les périmètres urbains en s'attachant à produire des données comparables en fonction des tailles des villes.

Si ces démarches peuvent difficilement intégrer des indicateurs de la demande sociale, elles sont en revanche bien adaptées à la production d'informations sur les niveaux de fréquentation des équipements et services publics. Ces bases de données peuvent, ensuite, offrir l'opportunité de recourir à des méthodes de *modélisation statistique* des comportements des populations dans un espace territorial donné, en particulier au niveau régional. Il existe donc, potentiellement, des outils très élaborés que l'on peut mettre au service de l'analyse de la demande sociale et qui permettent de croiser des approches de natures très différentes.



## B. L'analyse des acteurs et des partenariats.

L'analyse des réseaux d'acteurs apparaît dans la plupart des exemples de diagnostics territoriaux étudiés dans le cadre de cette étude, mais elle fait rarement l'objet de démarches formalisées avec clarté.

Dans le cadre de l'approche territoriale d'un domaine culturel particulier, il faut prendre en compte l'ensemble des acteurs impliqués sans se limiter aux intervenants du seul *secteur culturel*. De nombreux acteurs de *secteurs périphériques* jouent un rôle important mais sont en général peu pris en compte dans la réflexion culturelle. Il s'agit notamment des acteurs du domaine éducatif (enseignement et secteur périscolaire), de la formation pour adulte, de l'action socioculturelle en direction des jeunes (*Jugendpflege*) ou des personnes âgées (gérontologie sociale, *Altenarbeit*), de l'action culturelle des cultes, des comités d'entreprise, mais aussi des acteurs du développement territorial ou social urbain, etc. On peut donc définir une *structure institutionnelle* et une *structure interactionnelle* du réseau. Les interactions mettent en évidence un centre, constitué des acteurs qui collaborent étroitement et de manière régulière, et des marges, ensemble des acteurs qui ont des liens plus au moins fréquents avec les premiers. Compte tenu du fonctionnement des ministères de la culture des Länder allemands, le coeur du réseau d'acteurs est plus large en Allemagne qu'en France.

Une fois délimitée l'extension du réseau des partenaires, il est nécessaire de cerner les *objets de la coopération*. L'analyse de la circulation de l'information entre acteurs permet d'établir si la structuration des liens suit un modèle hiérarchique (donner des ordres), un modèle coopératif ou mutualiste (échanges de ressources afin d'améliorer les gains communs), un modèle de marché (échanges de ressources dans l'intérêt d'accroître les gains individuels au maximum). Tous les outils de l'analyse de réseaux permettent de répondre aux questions de fonctionnement des partenariats.

## CONCLUSION

Les méthodes de délimitation et de découpage du territoire sont peu connues. Il en va de même des méthodes de diagnostic des équipements et de la demande sociale. Ceci explique qu'il n'existe pas "le" bon exemple dans l'ensemble des cas présentés dans ce travail.

La délimitation des territoires de proximité est souvent plus aisée que celle des régions. A l'échelle régionale, en particulier, les responsables du développement culturel surestiment bien souvent l'effet géographique sur le rayonnement d'un équipement. Parmi les différentes notions qui existent pour définir un territoire de proximité, la notion du pays, comme celle de bassin de vie culturelle, est trop connotée et elle ne s'applique pas facilement aux régions à forte urbanisation. Par contre, l'analyse des équipements devrait être plus largement fondée sur la notion de réseau d'acteurs qui élaborent des projets en commun. La définition du territoire s'enracine davantage dans la logique des partenariats, notion clé en développement territorial, que dans les caractéristiques géographiques des espaces locaux.

Le diagnostic des équipements montre qu'on peut mesurer de manière fiable les caractéristiques des structures et en déduire une typologie de l'offre de services à des fins de planification. Un réseau d'échange d'expériences, renforcé par un dispositif d'observatoire permettant des comparaisons entre équipements et entre territoires, évite les excès du *self-reporting* et incite à une élaboration collective des diagnostics territoriaux.

L'étude de la fréquentation des équipements est d'autant plus aisée que les structures disposent d'une possibilité d'enregistrement de l'adresse de leurs usagers (abonnement, inscription ou adhésion obligatoires). Les moyens informatiques actuels permettent le traitement

des adresses par secteur géographique à des échelles (îlots, communes, ...) autorisant leur agrégation avec des données statistiques nationales ou régionales. A partir de telles bases de données, les estimations de fréquentation et d'extension des aires de rayonnement des établissements culturels peuvent réellement être interprétées. L'introduction dans la gestion publique de logiciels d'exploitation de banques de données géo-référencées permettra de plus amples exploitations des fichiers administratifs.

L'analyse de la demande sociale est le volet le plus coûteux de tout diagnostic territorial. L'exploration de la demande sociale doit permettre d'explorer une population d'utilisateurs potentiels beaucoup plus large que le public fréquentant les établissements concernés par le diagnostic territorial. A défaut de méthodes directes comme les enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de la population, il est possible d'exploiter des enquêtes nationales, comme les enquêtes sur les pratiques et les dépenses culturelles ou l'inventaire communal. Avec le développement de la gestion contractuelle dans l'administration publique, notamment par le biais des contrats d'objectifs, les responsables d'établissement devraient être conduits à réaliser des sondages périodiques sur les caractéristiques de leur public et sur la demande sociale les concernant.

Le développement de réseaux d'équipements et d'acteurs gestionnaires selon une démarche ascendante (réseaux de villes, réseaux d'établissements culturels à l'échelle départementale ou régionale) demande beaucoup d'énergie mais peut accroître très sensiblement les capacités d'ingénierie pour la réalisation de projet ou la gestion concertée d'un ensemble de structures complémentaires. Pour que les acteurs soient pleinement mobilisés, ce type de démarche nécessite de prouver que l'investissement collectif améliore la gestion de chaque structure de manière tangible. Les expériences de développement local financées par le programme communautaire LEADER offrent, en la matière, de bons exemples.

L'action publique doit fonctionner comme un levier pour déclencher une action partenariale impliquant les acteurs publics, associatifs, privés,

ce qui requiert d'associer démarche ascendante et démarche descendante. Une analyse rigoureuse du réseau d'acteurs est nécessaire pour préparer le terrain à une telle démarche.

De la comparaison entre les exemples allemands et français, il ressort que la différence principale dans les démarches de diagnostic territorial tient à la différence de positionnement des acteurs de terrain vis-à-vis de l'acteur public. A la lumière des cas présentés, on peut conclure que la démarche ascendante est toujours plus pertinente quand elle est réalisable. Mais dans tous les cas de figure, un conseil et un regard extérieurs sont utiles pour construire les diagnostics et les étayer par des analyses bénéficiant d'un recul suffisant par rapport aux implications opérationnelles des acteurs de terrain.

### Bibliographie.

Behamou, Françoise/ Dupuis, Xavier : *L'économie de bassin patrimonial*. Ministère de la culture. DEP. déc. 1995.

Binas, Susanne : *Popmusik im regionalen Kulturprozeß*. Intervention lors du colloque Jugend - Kultur - Struktur - Musik, Meißen 1997. Humboldt-Universität Berlin. <http://www2.rz.hu-berlin.de/inside/fpm/binas.htm>, du 18 nov. 1998.

CLCBE/ DATAR *Construire un projet de territoire. Du diagnostic aux stratégies*. éd. Villes et territoires 1997.

Duhour, Anne : Diagnostic partenarial de quartier. In *territoires* avril 1994.

Exclusion : crise globale, solutions locales? *économie et humanisme* n° 338. oct. 1996.

Feldmann, Ursula (sous la direction de) : *Handbuch der örtlichen Sozialplanung*. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1986.

Froese, Guido : *Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme der kulturellen Infrastruktur in der Region Münsterland*. Münster et Bonn avril 1977.

Gaulejac, Vincent de/ Bonetti, Michel/ Fraisse, Jean : *L'ingénierie sociale*. Syros 1995.

Groß, Torsten/ Rübke, Thomas : Modelle regionaler Kulturarbeit. *Institut für Kulturpolitik. Materialien* n° 4, 1998.

Große Anfrage der CDU-Fraktion zu Struktur und Finanzierung der Kulturräume. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/ 6076 du 11 juin 1997.

Große Anfrage der Fraktion der SPD zur Umsetzung des Sächsischen Kulturraumgesetzes. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/0802 du 29 mars 1995.

Große Anfrage der PDS-Fraktion zu Theater und Orchester in Sachsen. Sächsischer Landtag, Drucksache 2/ 4351 du 31 janvier 1997.

Guigou, Jean-Louis : Produire son propre territoire. in *Territoires* n° 384 jan. 1998.

IES Hanovre : *Inventaire des groupes de musique en Basse Saxe*. étude non-publiée. IES 1990.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung : *Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell. Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur*. KGST-Bericht 3/1997.

Landkreis Marburg-Biedenkopf : *Kulturelle Planungen in Landkreisen : Bestandsaufnahmen - Kulturkonzeptionen - Kulturentwicklungsplanungen*. actes du colloque du 7 au 8 nov. 1994 à Marburg. Marburg 1995.

Lorthiois, Jacqueline : *Le diagnostic local des ressources*. coll. décision locale. asdic - éd. w 1996.

Mengin, Jacqueline (rapporteur) : *Développement local et politiques d'aménagement du territoire*. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 19/1998. JO du 5 nov. 1998.

IFO-Institut , Rademacher et Partner: *Vorschläge für Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten der Kultureinrichtungen im Rahmen der Verwaltungsvorschriften/ Förderrichtlinie Kulturräume*. Résumé. Munich avril 1997.

Martin, Olaf : Die "Kultur-Landschaften" in Niedersachsen. In *Kulturpolitische Mitteilungen* n° III/1997.

Midi-Marketing : *Les bassins patrimoniaux. Les cas de Midi-Pyrénées*. Ministère de la culture. DEP. 1995.

Ministère du développement urbain, de la culture et du sport du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie : *Régionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen*. rapport d'étape 1997/98.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Bergisches Land*. Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Münsterland*. Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Niederrhein*. Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

- : *Auf dem Weg der Regionalen Kulturpolitik in der Kulturregion Ostwestfalen-Lippe*. Concept, objectifs principaux et profil régional, structures et procédures. Düsseldorf 1998.

Ministère de travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Délégation à l'emploi : *Politique de l'emploi et développement local. Repères pour l'action des services*. mars 1993.

Müller, B. / Trute, H.-H. : *Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen*. nov. 1998.

NRW-Forum für Ökologie, Demokratie und Solidarität et LAG Soziokultureller Zentren NW (éditeurs) : *Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Zwei Jahre in der Praxis!* Actes du colloque du 28 nov. 1997, Zeche Carl, Essen. <http://www.soziokultur.de/texte/region>, du 18 nov. 1998.

Observatoire européen LEADER : *Guide méthodologique pour l'analyse d'une action innovante*. Bruxelles: AEIDL s.d.

- : *Guide méthodologique pour l'analyse des besoins locaux d'innovation*. Bruxelles: AEIDL 1997.

- : *Méthodologies pour le développement local*. Bruxelles : AEIDL 1997. <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-fr/biblio/metho>, du 8 oct. 1998.

Plasard, François : Le diagnostic prospectif en milieu rural. Un dialogue élus/ acteurs locaux pour l'émergence de projets de territoire In Bentata, Valin/ Fryde, Gilles (sous la direction de) : *La commune en devenir. Du projet de territoire au projet d'organisation*. Dossiers d'experts/ La lettre du cadre territorial 1997.

Prochilo-Dupont, Angela/ Brotel, Candice/ Pallier, Dominique : *Guide des initiatives économiques en faveur de l'emploi et du développement local*. éd. La lettre du cadre territorial juillet 1995.

Regionale Kulturpolitik. *Kulturpolitische Mitteilungen* II/1997.

Rapeaud, Michel (rapporteur) : *Espaces de solidarité : bassins de vie et pays*. Avis et rapports du Conseil économique et social. JO du 5 déc. 1995.

Röbke, Thomas / Wagner, Bernd : Regionale Kulturpolitik. Bibliographie critique. *Institut für Kulturpolitik. Materialien* n° 2, 1998.

SCET : *Sites en reconversion. Éléments d'une démarche pour le réseau.* SCET Direction de l'aménagement 1991.

SEGESA /CGP : *Guide du diagnostic pour le développement rural.* La Documentation française 1991.

Services techniques de l'urbanisme : *Observer pour agir. Guide des partenaires du développement.* Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. éd. des STU 1991.

*Stadtforum Hanovre : Akzeptanz des StadtForums Hannover als neu vernetzte Bürgeroeffentlichkeit.* IES : Hanovre 1997.

Valles, V./ Hugon, P. : L'influence des villes et des bourgs-centres. Une approche des bassins de vie. *INSEE première* n° 325, juin 1994.

Vogt , M. Th. : *Kulturräume in Sachsen.* Dresde: Institut d'infrastructure culturelle 1996.

Wagner, Bernd (sous la direction) : *Kommunale Kulturentwicklungsplanung. Institut für Kulturpolitik. Materialien* n° 1, 1997.

Werner, Klaus (sous la direction) : *Territoire à construire. Observer et agir pour le développement local.* Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme. éd. Villes et territoires 1994.

### ***Documents de planification***

Pour un développement de la vie musicale et chorégraphique dans le département des Vosges. Constat - analyses - propositions. Rapport du Délégué départemental à la musique et à la danse. A.V.D.A.M septembre 1990.

Carte départementale de développement de l'enseignement spécialisé. A.V.D.A.M. mai 1996.

Fiche de recensement d'une association musicale de la région culturelle de la Saxe centrale. mars 1998.

Kulturraum Mittelsachsen, Kultursekretariat : *Kulturentwicklungsplan.* ébauche, 18 mars 1998.

Landkreis Marburg-Biedenkopf : *Kulturrahmenplan des Landkreises Marburg-Biedenkopf.* Marburg 1993.



Landkreis Osnabrück : *Bestandsaufnahme und Kulturentwicklungsplan für den Landkreis Osnabrück*. Osnabrück 1991.

Projet d'orientation musique et danse. Conseil général de Meurthe-et-Moselle A.D.D.A.M. 54. oct. 1996.

Loi relative aux régions culturelles en Saxe (1993).

✓

**Crédoc -  
Octobre**



CRÉDOC Bibliothèques